

Lucas Peter Keunecke

**TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO SUL DO BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-Graduação em Administração da
Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do Grau de
Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Antônio de
Melo

Florianópolis/SC
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Keunecke, Lucas Peter
Transparência e Prestação de Contas nas
Instituições de Ensino Superior do Sul do Brasil /
Lucas Peter Keunecke ; orientador, Pedro Antônio de
Melo, 2017.
125 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de
Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de
Pós-Graduação em Administração, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Transparência. 3.
Accountability. 4. Governo Eletrônico. 5.
Instituições de Ensino Superior. I. Melo, Pedro
Antônio de. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração.
III. Título.

Lucas Peter Keunecke

**TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS NAS
INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR DO SUL DO BRASIL**

Este (a) Dissertação foi julgado(a) adequado(a) para obtenção do
Título de Mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-
Graduação em Administração

Florianópolis, 23 de fevereiro de 2017.

Prof. Marcus Vinicius Andrade de Lima, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Pedro Antônio de Melo, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof^a. Carla Cristina Dutra Burigo, Dr.^a
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Raphael Schlickmann, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Luciano Rodrigues Marcelino, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Este trabalho é dedicado aos meus queridos pais, a minha esposa e ao meu irmão.

AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Elen Morgana, pela compreensão e ajuda sem tamanho.

Aos pais maravilhosos que tenho, Victor Hugo Keunecke e Maria Helena Peter Keunecke, que sempre me incentivaram a estudar.

Ao meu irmão, Victor Otávio Peter Keunecke, pelo carinho de toda hora.

À minha prima, Manuela Keunecke Leo, por estender a mão no momento mais difícil.

Ao meu orientador, Prof. Pedro Antônio de Melo, por ter conduzido esta jornada com a calma e a sabedoria que lhe são inerentes.

Aos membros da banca por todas as contribuições para o aprimoramento desta dissertação.

Aos amigos da Pós-Graduação, Thiago, Fernanda e Helena, que fizeram do curso de mestrado uma jornada possível de ser superada.

Aos amigos do Porto de Imbituba, Fábio, Vivian, Elivelton, José Porto, Valdomiro, Marcos, Kelvin, Manuela e Rui pelas palavras de incentivo.

Agradeço à UFSC pelo conhecimento e experiência adquiridos, em especial aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração pela ajuda nesta caminhada.

“A sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”.
(Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789)

RESUMO

Utilizando a metodologia desenvolvida por Bidermann e Putommatti (2014) foi realizada a análise da transparência das contas públicas dos portais das instituições de ensino superior do Sul do Brasil. O universo da pesquisa contemplou vinte e nove instituições, sendo onze universidades federais, nove universidades estaduais, três universidades municipais e seis institutos federais. Os resultados obtidos indicam um baixo nível de transparência das contas públicas, fato que dificulta a construção de um ambiente propício à *accountability*. A análise apresentou a usabilidade como um parâmetro crítico a ser explorado, com atendimento médio de apenas 18,48% do índice. A pesquisa também aponta para a ocorrência da assimetria informacional entre os portais das instituições de ensino e os portais de transparência das esferas a que estas instituições se vinculam. Por conta disto, aconselhou-se que as entidades explorassem formas de consecução de acesso, com indicação do local onde poderá ser encontrada a informação almejada. Por grupos de instituições, verificou-se que índices maiores de transparência podem ser encontrados nas universidades federais e, em contrapartida, os menores índices ficaram adstritos ao grupo de universidades municipais analisadas, indicando a ocorrência de níveis desiguais de transparência entre as instituições.

Palavras-chave: Instituições de Ensino Superior. Governo eletrônico. Transparência.

ABSTRACT

Using the methodology developed by Biderman and Puttomatti (2014) an analysis was developed in higher education websites of the South of Brazil. The research universe included twenty-nine institutions, including eleven federal universities, nine state universities, three municipal universities and six federal institutes. The results indicate a low level of transparency of public accounts, a fact that makes it difficult to build an environment conducive to accountability. The analysis presented usability as a critical parameter to be explored, with an average attendance of only 18.48% of the index. The research also points to the occurrence of informational asymmetry between the portals of educational institutions and the government transparency portals which these institutions are linked. Because of this, it was advised that entities explore ways to achieve access, indicating the place where the desired information can be found. By groups of institutions, greater levels of transparency can be found in federal universities, and, on the other hand, the lowest indexes were allocated to the group of municipal universities analyzed, indicating the occurrence of unequal levels of transparency between these institutions.

Keywords: Higher education institutions. Electronic government. Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Elementos da Transparência das Contas Públicas.....	55
Figura 2 – Enquadramento Metodológico da Pesquisa	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-Parâmetro do Índice de Transparência	74
Quadro 2 – Subdivisão dos Indicadores para Execução Orçamentária .	75
Quadro 3 – Universidades Federais do Sul do Brasil.....	76
Quadro 4 – Universidades Estaduais e Municipais do Sul do Brasil	77
Quadro 5 – Institutos Federais de Educação do Sul do Brasil.....	77
Quadro 6 – Assimetria Informacional	82
Quadro 7 – Notas do parâmetro conteúdo por grupos de instituições... 87	
Quadro 8 – Notas gerais para o parâmetro conteúdo.	88
Quadro 9 – Notas do parâmetro série histórica e frequência de atualização por grupos de instituições.....	91
Quadro 10 – Notas gerais do parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização.....	91
Quadro 11- Notas do parâmetro usabilidade por grupos de instituições	97
Quadro 12 – Notas gerais para o parâmetro usabilidade.....	97
Quadro 13 – Notas médias gerais por grupos de instituições.....	100
Quadro 14 – Classificação individual	100
Quadro 15 – Parâmetros/Indicadores de Conteúdo	121
Quadro 16 – Parâmetros/Indicadores de Série Histórica/Frequência de Atualização.....	123
Quadro 17 – Parâmetros/Indicadores de Usabilidade	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Concepções de accountability.....	34
Tabela 2 – Ranking E-gov na América do Sul	53
Tabela 3 – Usuários das Contas Públicas e Síntese dos seus interesses	67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

E-GOV - Governo Eletrônico
E-MEC - Sistema Eletrônico de Credenciamento das Instituições de Ensino Superior do Ministério da Educação
FAQ - Frequently Asked Questions (Perguntas Frequentes)
FMP - Faculdade Municipal de Palhoça
FURG – Universidade Federal do Rio Grande
G2B -Government to Business
G2C - Government to Citizen
G2G - Government to Government
IFC - Instituto Federal Catarinense
IES – Instituição de Ensino Superior
IFFarroupilha - Instituto Federal Farroupilha
IFPR - Instituto Federal do Paraná
IFRS - Instituto Federal do Rio Grande do Sul
IFSC - Instituto Federal de Santa Catarina
IFSul - Instituto Federal Sul-rio-grandense
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LIBRAS - Linguagem Brasileira de Sinais
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MCTI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
OECD - Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP – Open Government Partnership
ONG - Organização Não-Governamental
PPA - Plano Plurianual
RG - Relatório de Gestão
SICONV - Sistema de Convênios do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
TCU - Tribunal de Contas da União
TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação
UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina
UEL - Universidade Estadual de Londrina
UEM - Universidade Estadual de Maringá
UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná
UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERGS - Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFBA - Universidade Federal da Bahia
UFCSPA - Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre

UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul
UFPel - Universidade Federal de Pelotas
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM - Universidade Federal de Santa Maria
UNESPAR - Universidade Estadual do Paraná
UNICENTRO - Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNILA - Universidade Federal de Integração Latino-Americana
UNIOESTE - Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa
UNIUV - Centro Universitário de União da Vitória
USJ - Centro Universitário Municipal de São José
UTFP - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1.1 Problemática e Objetivos da Pesquisa	27
1.1.1 Objetivo Geral.....	28
1.1.2 Objetivos Específicos.....	28
1.2 Justificativa.....	29
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA	31
2.1 <i>Accountability</i>	31
2.1.1 A origem do termo.....	31
2.1.2 Contextualização Inicial.....	32
2.1.3 Divergências teóricas	34
2.1.4 As dimensões de accountability	36
2.1.5 A concepção clássica de Guillermo O'Donnell.....	37
2.1.6 A vertente societal	41
2.2 Governo eletrônico	43
2.2.1 Pressupostos para implantação.....	43
2.2.2 O governo eletrônico e suas potencialidades	49
2.2.3 O Estágio atual do Governo Eletrônico.....	52
2.2.4 Legislação indutora da transparência e da prestação de contas	54
2.3 Ensino Público Superior	63
2.3.1 Instituições de Ensino Superior no Brasil	63
2.3.2 Transparência e governo eletrônico em IES Públicas	68
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	71
3.1 Caracterização da Pesquisa	71
3.2 Procedimentos para coleta de dados.....	72
3.3 Amostra	75
3.4 Limitações da Pesquisa	78
4. RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA EMPÍRICA	79
4.1 – Análise quanto ao parâmetro conteúdo	79
4.2 – Análise quanto ao parâmetro série histórica e frequência de atualização.....	90
4.3 – Análise quanto à usabilidade	92
4.4 Ranqueamento e análise dos dados	98
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
5.1 Atendimento aos Objetivos	105
5.2 Sugestões para Trabalhos Futuros	106
REFERÊNCIAS.....	107

INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1990 o Brasil adotou uma série de medidas que culminaram em uma Reforma Administrativa, onde o país deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para adequar-se a uma nova realidade de Estado Gerencial (BRESEER PEREIRA, 1996).

A referida reforma recebeu influência dos princípios do *New Public Management* (PAULA, 2005). Assim, incorporou muitos elementos do paradigma neodesenvolvimentista, delineando um novo padrão de gestão pública, sustentada em princípios como a transparência e pela tentativa de se aumentar a *accountability*, que são efetivados por meio do acesso à informação governamental pelos cidadãos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Neste período, houve um incremento da utilização das tecnologias de informação e comunicação, as quais passaram a ter tamanha relevância na vida dos seres humanos se configurando, inclusive, como um possível novo estágio de desenvolvimento das sociedades – a sociedade da informação (PINHO, 2008).

Paralelamente, o processo de globalização, as reformas na administração pública, o período de redemocratização no Brasil, a internet, fizeram com que os cidadãos ficassem mais exigentes, demandando mais do poder público em busca dos seus direitos. Essa procura por informações governamentais somou-se a um conjunto de obrigações legais que surgiram como reflexo da necessidade de serviços com mais transparência (MELLO, 2009).

A Administração Pública, como consequência, depara-se com estas transformações com a tarefa de se ajustar e prestar um número maior de serviços públicos, com melhor qualidade, com o objetivo de incentivar o controle social e os direitos individuais dos cidadãos (BRAGA *et al.*, 2008).

No aspecto legal, este recente caminhar levou a publicação de inúmeras leis que possuem o objetivo de aumentar a transparência governamental, dentre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2000, 2009, 2011).

Ainda que obedecer aos ditames legais não seja garantia de transparência (RAUPP, 2011), a evolução legal obrigou o Estado a definir um número mínimo de informações a serem divulgadas, dentre as quais as mais proeminentes são as contábeis, financeiras e orçamentárias com o objetivo de garantir a transparência ativa (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Na prática, a Administração Pública passa a adotar tecnologias para a prestação de serviços governamentais, criando sites e portais eletrônicos para se inserir nas redes eletrônicas e propiciar maior capacidade de prestação de contas e transparência.

O uso inteligente destas tecnologias pela Administração Pública levou ao surgimento do governo eletrônico, o qual atua como uma das possibilidades para a modernização do aparato estatal brasileiro e esperança no combate de males e patologias inseridos no seio de sua atuação (JARDIM, 1999).

Pela trilha aberta com a difusão das novas tecnologias da comunicação e da informação, em 2011 o Brasil firma um compromisso com a busca por transparência, controle social e *accountability* ao se tornar um dos signatários da parceria para o Governo Aberto, a qual busca incentivar que o cidadão aproprie-se de informações, espaços e serviços para atuar de forma efetiva nas políticas governamentais (OGP, 2011).

A parceria para o Governo Aberto fundamenta-se na visão de um novo serviço público, onde há o reconhecimento dos cidadãos como sujeitos ativos no processo de produção dos serviços da administração estatal, por meio de ferramentas que facilitem o acesso às informações públicas e estimulem à participação social.

Neste cenário, as instituições públicas de ensino superior, por estarem vinculadas à administração indireta, normalmente na qualidade de autarquias ou fundações, também absorveram parte dos novos paradigmas da Administração Pública, estando inseridas neste contexto de busca por maior transparência.

As iniciativas de transparência nas instituições de ensino superior, mais do que atender aos pressupostos legais, devem constituir uma política de gestão responsável para promover o exercício da cidadania da população (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

1.1 Problemática e Objetivos da Pesquisa

A opacidade que cerca a ação da burocracia configura-se como uma das principais causas dos males e das deficiências da administração pública, sendo um dos pressupostos para o seu mau funcionamento, pois impede que o cidadão tenha acesso às informações e a vigie. Isto traz como consequência uma dificuldade adicional em obrigar o Estado a seguir critérios gerais, uniformes e impessoais, garantindo justiça e equidade no tratamento de todos (JARDIM, 1999).

A visibilidade dos atos da administração pública ocupa lugar de destaque sempre que existe discussão sobre os principais problemas que circundam a atuação estatal. Constantemente a transparência é citada como um mecanismo capaz de proporcionar condições para maiores níveis de confiança entre governantes e governados, além de contribuir para a redução da corrupção no espaço público (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Neste cenário, o termo *accountability* vem ganhando força. Sua ampla utilização na literatura anglo-saxônica e a expansão para a literatura nacional atestam sua importância (CENEVIVA, 2006). O termo possui um vínculo estreito com a transparência e ambos englobam muitas das mesmas ações, como, por exemplo, a comunicação e a prestação de contas (INTOSAI, 2010).

Desde a publicação da Lei de Acesso à Informação em 18 de novembro de 2011, o ato de prestar contas foi ampliado. Há uma série de informações, sobretudo quanto às receitas e despesas públicas, que devem ser emitidas por órgãos e entidades em suas páginas eletrônicas nas diferentes esferas governamentais (BRASIL, 2011).

Neste sentido, os portais das instituições públicas necessitam estruturar-se e permitir que a sociedade obtenha acesso adequado às suas contas. Em instituições de ensino superior, este processo é ainda mais relevante, pois possuem, em parte considerável dos usuários de seus serviços, pessoas que estão aptas a analisar, compreender e criticar as informações divulgadas.

Tais instituições afetam e são afetadas diretamente pela sociedade na qual estão inseridas, por questões que vão desde o subsídio dos cofres públicos e os impostos pagos pelos cidadãos até a contrapartida que

deve ser adotada de prestar contas dos recursos ali alocados (LYRIO *et al.*, 2008).

No contexto do ensino público superior no Brasil, salienta-se que a região Sul é uma das regiões que possuem o maior percentual de pessoas vinculadas ao ensino superior (IBGE/PNAD, 2015). Por conta disto, formula-se a seguinte questão de pesquisa: em qual medida as páginas eletrônicas das instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil são transparentes em relação às contas públicas?

Ao todo, foram vinte e nove instituições analisadas, muitas das quais afirmam seu compromisso com a transparência ao tomarem o conceito como um dos seus valores institucionais. Além de analisar a transparência das contas públicas, este trabalho procurou ocupar uma lacuna no que diz respeito à análise conjunta de diferentes enquadramentos de instituições de ensino superior (universidades e institutos federais) em diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Para tanto, foi utilizada uma metodologia elaborada por Biderman e Puttomatti (2014), construída para avaliar a transparência das contas públicas em portais eletrônicos.

1.1.1 Objetivo Geral

- Analisar a transparência dos portais eletrônicos das instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil quanto às contas públicas.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Verificar, dentre os parâmetros propostos, quais os percentuais de sua incidência nos portais analisados;
- Verificar nos portais eletrônicos ações que possam contribuir para a transparência das contas públicas das instituições de ensino superior;
- Elaborar um ranking de transparência das instituições analisadas, considerando os parâmetros: conteúdo, série histórica/frequência de atualização e usabilidade.

1.2 Justificativa

A realização de uma pesquisa sobre a transparência das contas públicas nos portais eletrônicos das instituições de ensino superior do Sul do Brasil se justifica, pois, oferece uma contribuição teórica sobre um tema relevante e atual.

Estas entidades pertencem ao quadro da Administração Pública e dependem de recursos públicos para sua manutenção e funcionamento. Por conta disto, estão obrigadas a prestar informações sobre a gestão de suas contas.

Neste contexto, a transparência pública atua como uma barreira que dificulta a ocorrência da corrupção e de outras formas de utilização dos recursos públicos com finalidade particular, promovendo níveis melhores de confiança entre governantes e governados (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

Se por um lado o caminhar legislativo brasileiro tem se manifestado, nas últimas décadas, no intuito de posicionar a Administração Pública ao alcance da sociedade, por outro lado a análise da transparência dos portais eletrônicos de instituições públicas pode apontar algumas falhas que tornam mais difícil o controle social.

Além de analisar em que medida as páginas das instituições públicas de ensino superior são transparentes, o resultado apresentado por meio de um ranking tem por objetivo chamar a atenção para a temática, demonstrando eventuais lacunas entre entidades de diferentes esferas e enquadramentos.

Com isto, almeja-se que as instituições com as melhores notas sirvam de guia para àquelas que pretendem aperfeiçoar a forma com que disponibilizam suas informações, notadamente quanto aos três critérios analisados: conteúdo, série histórica/frequência de atualização e usabilidade.

Por fim, espera-se também que a contribuição seja social, dada a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de participação, o que permitirá ao cidadão a capacidade de agir enquanto agente de fiscalização e, como consequência, conseguir efetivamente contribuir para um País melhor.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Accountability, like art, is more easily recognized than defined.

(Thomas N. Hale, 2008)

Este capítulo está dividido em três seções. Na primeira se busca analisar o termo *accountability*, sua origem e as principais divergências teóricas. Na segunda apresenta-se o governo eletrônico, os pressupostos para a sua implementação, o estágio atual no Brasil e a legislação que induz a ocorrência da transparência e da prestação de contas públicas. Por fim, na terceira seção é apresentado um panorama do ensino público superior e estudos recentes que abordam a temática *accountability*, transparência e governo eletrônico nas instituições que compõem o grupo de análise.

2.1 *Accountability*

Considerado um termo que abarca diversos significados (MULGAN, 2000; PINHO; SACRAMENTO, 2009), esta seção visa analisar o termo *accountability*, suas dimensões e seus tipos, definindo, desde já, que o escopo em que o termo será empregado neste trabalho estará intimamente vinculado a sua aplicação nas ciências sociais e Administração Pública.

2.1.1 A origem do termo

A essência da política e sua variável chave é o poder. Na política, primeiro vem o poder e depois é necessário controlá-lo. As primeiras definições do termo *accountability* começam a surgir com a tentativa de manter o controle sobre o poder, prevenindo situações de abuso, sujeitando-o a certos procedimentos e regras de conduta (SCHEDLER, 1999).

A origem do termo *accountability* é objeto de intensa discussão no meio acadêmico. Uma das hipóteses que mais recebe aceitação é a de que o termo foi empregado pela primeira vez nos artigos nº 55 e 70 que compõem a obra “O Federalista” publicados entre os anos de 1787 e 1788 (KENEY, 2003).

Ao analisar a queda do Império Romano, James Madison, um dos autores de “O Federalista”, alertava que se devia ter mais receio em

reproduzir uma estrutura de poder executivo plural do que confiar o poder na ambição de um único indivíduo. O executivo unitário seria mais adequado à promoção da *accountability* do governo, porque é mais fácil apontar a culpa a uma pessoa do que a distinguir entre membros de um grupo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

O termo *accountability* ainda não possui tradução exata para a língua portuguesa (PINHO; SACRAMENTO, 2009), mas sua utilização vem se consolidando nas ciências sociais, tanto na tradição anglo-saxã quanto nos referenciais de língua portuguesa (CENEVIVA, 2006).

Ao investigar o termo no *Merriam-Webster's collegiate dictionary*, Pinho e Sacramento (2009, p. 5) constataram quão antiga é a inserção da palavra na língua inglesa, visto que desde 1794 ela consta no dicionário. Para os autores “...se na realidade brasileira esse termo não tem existência até o final do Século XX, na realidade inglesa do final do final do Século XVIII ela aparece”.

No âmbito da América Latina, o termo emergiu na década de 1980, como uma das questões-chave no debate de transição da democracia, sendo analisado como uma das formas de sustentá-la e consolidá-la (MAINWARING, 2003).

Na literatura pátria, o termo foi apresentado inicialmente por Anna Maria Campos em publicação que data de 1990. Valendo-se da obra de Frederick Mosher (*Democracy and the public service*), publicada em 1968, a autora cunhou sua compreensão sobre o termo e desde então seu trabalho serve de base para diversos estudos nacionais (CAMPOS, 1990).

2.1.2 Contextualização Inicial

Na visão de Campos (1990), *accountability* confunde-se com a responsabilidade que alguém assume perante outrem, sujeitando-se a obrigações em caso de descumprimento. Por não ser sentida subjetivamente (da pessoa perante ela mesma), caracteriza-se como uma responsabilidade objetiva.

O sentido de *accountability* amplamente aceito é o que se relaciona com o processo de prestar contas a alguém. Esta noção encontra-se vinculada ao núcleo principal do termo e é a percepção que

há mais tempo vem sendo utilizada por pesquisadores (MULGAN, 2000).

Na sua essência, o termo está relacionado aos detentores do poder e a forma com que as regras limitam este poder (SCHEDLER, 1999). É um termo que se incorporou aos dicionários da teoria política contemporânea, tornando-se fundamental ao ordenamento democrático (FILGUEIRAS, 2011).

A *accountability* surge como uma forma de impedir que o escolhido dentre os membros de um grupo para determinada ação viole o interesse daquele mesmo grupo. É a capacidade de se exigir que os representantes expliquem o que fazem, respondam por seus atos e sejam punidos ou mesmo recompensados (ARATO, 2002).

Numa conceituação mais ampla, pode-se entender que o termo:

(...) encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Pode-se dizer que o termo diz respeito à capacidade que possuem os cidadãos em impor sanções aos governantes, retirando do cargo aqueles que possuem desempenho insatisfatório e reconduzindo ao cargo aqueles que desempenham bem sua missão. Abarca também a prestação de contas daqueles que detêm mandato e o veredito popular sobre estas contas (MIGUEL, 2005).

Adotando a teoria do principal-agente, a *accountability* pode ser compreendida como um mecanismo onde ocorre a responsabilização do político (agente) por parte daqueles que o elegem (principal), por meio de um instrumento de sanção (voto) que irá incentivar ou desestimular os representantes a seguirem o interesse do grupo (PRADO, 2008; MARIA, 2010).

De acordo com a Teoria da Agência, quando aquele que detém o poder (principal) passa este poder a alguém para administrá-lo (agente), o poder de decisão sobre o novo proprietário padece de um conflito de interesse, já que tanto agente como principal têm por objetivo a maximização de sua utilidade (BHATTA, 2003). A *accountability* serve como um mecanismo que visa alinhar estes interesses.

Visto que atua como um freio sobre o poder recebido pelos mandatários do poder público, o termo pode ser analisado como um parâmetro da qualidade democrática (AKUTSU; PINHO, 2002; MIGUEL, 2005; MARIA, 2010).

Pode se inferir, portanto, que o tema pode ser compreendido como um processo que envolve a prestação de contas e, eventualmente, a responsabilização dos governantes em razão do poder que a eles é delegado e, como consequência, torna-se um fator determinante para a consolidação da democracia (CAMPOS, 1990; SCHEDLER, 1999; ARATO, 2002; KENNEY, 2003; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; MIGUEL, 2005; MARIA, 2010).

2.1.3 Divergências teóricas

Embora existam aspectos comuns entre as diferentes definições, o termo apresenta algumas nuances que levaram Mainwaring (2003) a sintetizar as características das diferentes arenas de discussão sobre o conceito, representadas na Tabela 1 – Concepções de *accountability*.

Tabela 1 – Concepções de *accountability*

	Concepção mais restrita	Concepção menos restrita
Objeto da <i>Accountability</i>	Infrações legais	Infrações legais e desempenho
Quais são os mecanismos de controle?	Formais	Formais e Informais
A possibilidade de sanção é considerada elemento essencial na noção de <i>accountability</i> ?	Sim	Não
<i>Accountability</i> limita-se a relações do tipo principal-agente?	Sim	Não
Quem são os agentes de <i>accountability</i> ?	Institucionais	Institucionais ou não institucionais

Fonte: Adaptado de Mainwaring (2003, p. 17).

A primeira divergência conceitual relaciona-se ao objeto da *accountability*. Ao se debruçar sobre o tema, Ceneviva (2006) esclarece

que para alguns autores, adeptos de uma visão mais restrita do termo, o mesmo encontra-se limitado à fiscalização e ao controle de violações legais. Em contrapartida, numa visão mais ampla, o termo abarca também a sanção por desarmonias políticas, as quais não necessariamente estarão envolvidas a delitos ou infrações legais.

Na visão de Mainwaring (2003) uma segunda divergência teórica está relacionada à amplitude da supervisão, se a sua ocorrência pode partir somente de autoridades formais ou não. Neste sentido:

[...] uma noção de responsabilização que não compreende em seus limites as relações informais de fiscalização e controle, não considerando assim, como agentes de *accountability*, a imprensa e organizações da sociedade civil que comumente se incumbem de monitorar e denunciar abusos e condutas impróprias de agentes públicos no exercício do poder (CENEVIVA, 2006, p. 2).

A terceira divergência conceitual está relacionada à necessidade de ocorrência de sanção por parte dos agentes e dos mecanismos de controle do Estado. Enquanto numa visão mais restrita, o controle e a fiscalização só seriam considerados instrumentos de *accountability* caso pudessem impor sanções aos burocratas e governantes, em outra corrente apenas a capacidade de demandar a prestação de contas ou a justificação por seus atos e omissões já caracterizaria a *accountability* (CENEVIVA, 2006).

A quarta divergência conceitual diz respeito às relações do tipo principal-agente, restringindo-se ou não às relações de agência (MAINWARING, 2003). O grupo de autores que entende a *accountability* nesta compreensão mais restrita argumenta:

[...] que a noção de *accountability* se restringe às relações de agência, isto é, às relações em que um principal A encarrega um agente B para executar uma ação X em seu lugar (...) E, segundo essa formulação, apenas nos casos em que o principal A tem a capacidade de responsabilizar e punir diretamente o agente B – através de algum tipo de punição, do desligamento automático ou da não-renovação de sua condição de agente – poder-se-ia

caracterizar tal relação como uma relação de *accountability* (CENEVIVA, 2006, p. 4).

Esta acepção do tema, no entanto, mostra-se restrita ao ponto de não ser possível considerar relações institucionalizadas de fiscalização e o controle por órgãos estatais. Tal fato retira da noção de *accountability* os controles realizados pelo poder judiciário, pelo poder legislativo com o auxílio dos tribunais de contas e do Ministério Público, instituições fundamentais nas modernas democracias representativas (CENEVIVA, 2006).

O último campo de embate teórico está relacionado a quais atores podem exercer o papel de agentes da *accountability*. Autores que seguem uma visão mais restrita sobre o tema entendem que somente os atores institucionais poderiam ser agentes de responsabilização, enquanto uma visão mais abrangente de *accountability* considera um número maior de atores, sejam eles institucionais ou não, como agentes de *accountability* (CENEVIVA, 2006).

2.1.4 As dimensões de accountability

Apesar de apresentar diferentes arenas de discussão, o termo apresenta dimensões comuns a todas elas: transparência (HUDSON e GOVNET, 2009), *answerability* e *enforceability* (SCHIEDLER, 1999).

A transparência está relacionada ao fato dos cidadãos terem acesso às informações sobre a administração pública (HUDSON e GOVNET, 2009) e sua ocorrência é um dos requisitos para o controle social sobre o Estado (JARDIM, 1999).

O grau de democratização do Estado encontra, na sua visibilidade, um elemento balizador: maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil (JARDIM, 1999, p. 49).

Os crescentes abusos do homem público tornaram necessária uma política de transparência que possibilite o controle dos cidadãos sobre o Estado e seus agentes, no sentido de torná-lo mais transparente

e, consequentemente, mais suscetível à avaliação do público (FILGUEIRAS, 2011).

Vale ressaltar que para ocorrer a transparência não basta a mera divulgação de atos e números de gestão, já que além de torna-los acessíveis à população, deve-se oferecer mecanismos que permitam aos cidadãos condições de interpretá-los (PAPENFUB; SCHAEFER, 2010; CRUZ *et al.*, 2011).

A dimensão *answerability*, intimamente ligada à transparência (HALE, 2008), diz respeito à capacidade que os cidadãos possuem de exigir que alguém vinculado ao aparato estatal justifique as suas ações (SCHEDLER, 1999; HUDSON; GOVNET, 2009), ainda que seja para responder a um questionamento desagradável:

A noção de *answerability* indica que prestar contas a alguém implica a obrigação de responder a perguntas desagradáveis e, como consequência, dá direito a alguém de fazer perguntas desagradáveis (SCHEDLER, 1999, p. 15, tradução nossa).

Já a dimensão *enforceability* está relacionada à capacidade de aplicar sanções a alguém se este não conseguir atender a certos padrões (HUDSON, GOVNET, 2009). O acesso à informação capacita as pessoas a responsabilizarem os governos pelas ações que, em última análise, levam em seu nome (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Se a dimensão (*answeability*) pode ser analisada essencialmente como uma atividade informacional, compreendida pelo binômio de informar e justificar as ações, a dimensão *enforceability* contém elementos de execução, ou seja, recompensar o bom e punir o mau comportamento (SCHEDLER, 1999).

2.1.5 A concepção clássica de Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell (1998), ao analisar as novas poliarquias, verificou a ocorrência do que denominou *accountability* horizontal e vertical.

A *accountability* vertical caracteriza-se como a opção que os cidadãos possuem de punir ou premiar um mandatário votando nele ou

contra ele, votando ou não votando a favor de candidatos que compõem determinado grupo (O'DONNELL, 1998).

O pressuposto fundamental para a ocorrência da *accountability* vertical é a existência de informações, já que somente assim poderão os eleitores executar o processo de avaliação de um mandatário (VIEIRA, 2005).

As liberdades de opinião e de associação, o acesso a múltiplas fontes de informação, as quais permitam articular reivindicações e denúncias sobre atos supostamente ilícitos das autoridades são dimensões da *accountability* vertical, (O'DONNELL, 1998).

Tudo com o que os cidadãos devem preocupar-se é com a política. E se eles não gostarem das políticas do governo (ou de como a sua administração está sendo vista), eles têm meios diretos e eficazes de corrigir a situação: numa eleição, eles podem retirar as autoridades dos gabinetes (BEHN, 1998, p. 9).

Torna-se relevante, neste ponto, discorrer sobre outro assunto também introduzido por O'Donnell (1991). A análise da democracia permitiu ao autor estabelecer distinções entre duas tipologias: democracia representativa e democracia delegativa.

A *accountability* se mostra mais intensa numa democracia representativa, isto porque a democracia delegativa está fundamentada numa premissa básica: aquele que ganha uma eleição está autorizado a governar o país como lhe for mais conveniente, até o final do mandato. A legitimidade nas democracias delegativas está ancorada no fato de uma maioria autorizar alguém a ser o intérprete dos interesses da nação e espera-se que depois da eleição os eleitores voltem à condição de meros espectadores, mas quem sabe animados com as ações tomadas pelo candidato eleito (O'DONNELL, 1991).

As ações assumidas pelo candidato eleito não precisam estar vinculadas com as promessas eleitorais, sendo que os candidatos vitoriosos nas democracias delegativas comumente se apresentam como estando acima das partes, ou seja, dos próprios partidos e dos interesses organizados (O'DONNELL, 1991).

Nessa visão, outras instituições — como o Congresso e o Judiciário — são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer (O'DONNELL, 1991, p. 30-31).

Ao situar lado a lado os conceitos defendidos por O'Donnell (1991), Akutsu e Pinho (2002) entendem que se na democracia delegativa o povo concede poderes plenos ao governante máximo, na democracia representativa os governantes ficam atrelados a um contrato de campanha, devendo seguir as promessas realizadas no período eleitoral e, conseqüentemente, prestar contas à população.

A distinção entre os dois tipos de regime está na *accountability* fraca ou inexistente em uma democracia delegativa e numa *accountability* já consolidada numa democracia representativa estável (AKUTSU; PINHO, 2002).

A *accountability* vertical assegura a ocorrência da democracia, no sentido de que os cidadãos podem eleger seus governantes de tempos em tempos, podendo expressar livremente suas reivindicações e opiniões. Caso a *accountability* horizontal se mostre frágil, conseqüentemente os componentes liberais e republicanos também serão frágeis e a *accountability* será meramente delegativa (O'DONNELL, 1998).

A *accountability* horizontal é assim definida:

Existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que podem ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

A *accountability* horizontal pode ser compreendida, em outras palavras, como aquela que se manifesta pela mútua fiscalização dos poderes do Estado, por meio de freios e contrapesos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) e pode ser fomentada de diferentes maneiras:

- a) A assunção das agências pelos partidos de oposição que tenham alcançado nível razoável de apoio eleitoral;
- b) Profissionalização dos Tribunais de Contas e do Judiciário;
- c) Informação confiável e adequada e participação de uma mídia razoavelmente independente, bem como instituições de pesquisa e disseminação;
- d) Participação de atores domésticos e líderes, especialmente políticos, que ajam convicentemente para gerar apoio da opinião pública (O'DONNELL, 1988).

Para ser efetiva, a *accountability* horizontal deve contar com agências estatais dispostas e autorizadas a supervisionar umas às outras. Isto implica em controlar e, eventualmente, punir ações ilícitas de autoridades que compõem o quadro de outras agências estatais. Para tanto, a efetividade não dependerá somente de ações isoladas destas agências, mas de um trabalho de redes de agências, como nas decisões tomadas pelos tribunais, pois é ali que há o término das decisões das agências comprometidas com a *accountability* (O'DONNELL, 1998).

Para garantir essa efetividade, destacam-se as seguintes agências: os três poderes (legislativo, executivo e judiciário), as agências de supervisão, as responsáveis pela fiscalização da prestação de contas, os tribunais de contas e outros (O'DONNELL, 1998).

Instituições governamentais fracas dificultam o uso efetivo dos recursos para o desenvolvimento e minam a consolidação de valores fundamentais de uma democracia: igualdade política, liberdade, justiça, respeito aos direitos humanos e à dignidade humana. A ausência de instituições governamentais transparentes e eficazes, tornam os cidadãos apáticos e descrentes em relação aos assuntos públicos, corroem a confiança que depositam no governo e nos seus funcionários eleitos e, geralmente, conduzem a baixos níveis de legitimidade do governo (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

2.1.6 A vertente societal

Ampliando o foco do termo, alguns autores passam a trabalhar com a concepção societal de *accountability*, a qual se caracteriza por ser uma forma de controle e responsabilização que envolve a participação de instituições públicas estatais e não estatais.

Peruzzotti e Smulovitz (2002), ao cunhar o termo, perceberam que as democracias latino-americanas no último período de redemocratização apresentaram vários déficits institucionais, onde a maior parte dos representantes conseguiu evitar as restrições impostas pelos mecanismos de controle governamentais.

Na visão dos autores, tanto os mecanismos horizontais quanto os verticais são fracos, porque estariam ligados a variáveis culturais caracterizadas pela baixa participação social no acompanhamento dos candidatos eleitos e variáveis institucionais, as quais conspiram contra a assunção de responsabilidades dos burocratas pelas suas ações.

A concepção societal amplia a *accountability*, posto estar voltada para o controle por meio de um espectro de associações e movimentos de cidadãos, bem como ações da mídia, que possuem o papel de monitorar e denunciar eventuais irregularidades, auxiliando as agências do controle horizontal (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

Entendemos que el funcionamiento de asociaciones civiles, ONGs, movimientos sociales y medios de comunicación no sólo aporta nuevos recursos al repertorio clásico de las instituciones electorales y constitucionales para controlar al gobierno, sino que también, en ocasiones, puede compensar muchos de los déficits intrínsecos de esos mecanismos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002, p. 7).

A *accountability* societal não ocorre por meio da soma dos votos e nem parte de um sistema de freios e contrapesos. Ocorre por fazer uso dos setores organizados da sociedade civil e da mídia que irão exercer influência sobre os aparatos burocráticos, sem depender de calendários fixos, como o período eleitoral, para serem efetivos (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A maior dificuldade para a consolidação da concepção societal é a necessidade de o Estado conceder mecanismos de interação com a

sociedade, exigindo atores sociais preparados, tanto para que se legitime a representação quanto para processar estas informações (VIEIRA, 2005).

Os efeitos da *accountability* societal, além de terem o condão de influenciar a ocorrência da *accountability* horizontal, expondo e denunciando atos presumivelmente ilegais, também têm consequência material, visto que podem gerar custos na reputação, trazendo consequências políticas (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002).

A *accountability* societal ganhou ainda mais importância com a possibilidade da utilização das novas Tecnologias da Informação e Comunicação pelos governos como forma de promover o controle dos atos públicos pela sociedade. A extensa divulgação das informações atuaria como uma forma de fortalecer a democracia. A ampla oferta de informações favorece os atores sociais a buscarem a justificação e, eventualmente, a responsabilização dos agentes públicos.

Neste sentido, Campos (1990) sugere que somente com a organização de cidadãos atuantes e conscientes dos seus direitos é que se concretizará a *accountability*, visto que a manutenção da ação do Estado como tutor e do povo como tutelado inibe a ocorrência de *accountability*.

A ausência de uma sociedade civil organizada provoca o sentimento de que os gestores públicos não estão obrigados a prestar suas contas. O controle social atua, deste modo, como um mecanismo que fortalece o controle formal previamente instituído e pode reduzir a lacuna entre aquilo que deseja o povo e aquilo que desempenha o governo (AKUTSU; PINHO, 2002).

Por conta disto, Campos (1990) já alertava que a *accountability* deve ser entendida como uma questão de democracia, pois quanto mais avançada é a democracia, maior será o interesse pela *accountability* e quanto mais nítidos são os valores democráticos, tais como igualdade, participação, dignidade, transparência e representatividade, melhor será a *accountability* governamental.

Neste sentido, a ocorrência da *accountability*, por meio da participação social, será fortalecida se os cidadãos estiverem bem informados, inseridos em ambientes democráticos em que as informações estejam acessíveis por meio de mecanismos institucionais que promovam a publicidade e a transparência das informações públicas

(CHRISTENSEN; LAEGREID, 2002) tal qual propõe o governo eletrônico.

Diante do exposto, o próximo capítulo irá abordar o governo eletrônico, tema que se relaciona a *accountability*, sobretudo como ferramenta de fomento das dimensões transparência e *answerability*. Também serão analisados instrumentos legais de controle que possuem parte de sua aplicabilidade vinculada aos meios eletrônicos de divulgação: Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2000, 2009, 2011).

2.2 Governo eletrônico

Esta seção abordará os pressupostos para a implantação do governo eletrônico, suas potencialidades e o estágio em que se encontra atualmente. Ao término é apresentado o recente caminhar legislativo, com as modificações legais que induzem à ocorrência da transparência e da prestação de contas públicas.

2.2.1 Pressupostos para implantação

A crise financeira que abalou o Brasil na década de 1980 e início da década de 1990 foi também uma crise de Estado, onde funções básicas foram desviadas para ampliar a participação no setor produtivo, levando a deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e, conseqüentemente, aumento da inflação (BRESSER PEREIRA, 1996).

Esta crise exigiu novo arranjo econômico e político internacional, com a intenção de tornar o Estado mais eficiente. Esse contexto propiciou a discussão da governança¹ na esfera pública e resultou no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de

¹ A Governança Pública pode ser entendida como um instrumento que objetiva assegurar a *accountability*, contribuindo para diminuir as incertezas sobre o que ocorre no interior da Administração Pública, fornecendo à sociedade uma segurança razoável de que os recursos e poderes delegados estão sendo utilizados pelos administradores públicos com o intuito de se atender a objetivos pré-estabelecidos, de forma transparente, em conformidade com as leis, regulamentos e princípios da Administração Pública (TCU, 2014).

governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas.

Como consequência, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e este passa a procurar uma nova orientação na prestação dos serviços públicos e na maneira de se administrar, tendo em vista o esgotamento da gestão burocrática (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A gestão burocrática weberiana foi cunhada como uma forma puramente técnica:

A superioridade puramente técnica da organização burocrática foi sempre a razão decisiva do seu progresso com relação a toda outra forma de organização. O mecanismo burocrático é para as demais organizações como a máquina o é para os modos de produção não mecanizados. Precisão, velocidade, certeza, conhecimento dos arquivos, continuidade, direção, subordinação estrita, redução de desacordos e de custos materiais e pessoais são qualidades que, na administração burocrática pura, atingem o seu nível ótimo (WEBER, 2004, p. 37).

Na administração pública, o modelo burocrático weberiano acabou sendo implementado por se tratar de uma alternativa muito superior à administração patrimonialista, com vistas a manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. Entretanto, o pressuposto de eficiência do modelo burocrático não se revelou real (BRESSER PEREIRA, 1996b).

Ocorre que muitas das vantagens comumente apontadas (velocidade de decisão, precisão, conhecimento de arquivo, direção e outras) acabaram por ser tornar disfunções, fazendo com que modelo não conseguisse mais atender aos anseios da população. Surge então a necessidade de um novo modelo organizacional pós-burocrático (ABRUCIO, 1997).

A bancarrota do modelo burocrático trouxe como alternativas um novo modelo que se valeu de uma série de características e técnicas administrativas observadas no setor privado, as quais passaram a ser

incorporadas pelo setor público em vários países. Este movimento ficou conhecido como *New Public Management* ou Administração Pública Gerencial (PAULA, 2005).

Os princípios da Administração Pública Gerencial foram descritos no livro *Reinventando o Governo* de David Osborne e Ted Gaebler e passaram a ser adotados por vários governos.

Tais princípios são assim sintetizados: 1. Governo catalisador: navegando em vez de remar; 2. O governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão, em vez de servi-lo; 3. Governo competitivo: introduzindo a competição na prestação de serviços; 4. Governo orientado por missões: transformando órgãos burocráticos; 5. Governo de resultados: financiando resultados, não recursos; 6. Governo e seus clientes: atendendo às necessidades do cliente e não da burocracia; 7. Governo empreendedor: gerando receitas ao invés de despesas; 8. Governo providente: a prevenção no lugar da cura; 9. Governo descentralizado: da hierarquia à participação e ao trabalho de equipe; 10. Governo orientado para o mercado: induzindo mudanças através do mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1992).

Este novo norte na maneira de prestar serviços e administrar foi institucionalizado no Brasil na forma de uma reforma administrativa, com os seguintes objetivos: administração ágil, rápida e eficiente, com o propósito de atender e suprir os anseios da população, fato que facilitaria o combate à corrupção com predomínio da transparência e publicidade sobre o segredo (MEDAUAR, 2009).

A perseguição de uma administração com estas características fez com que esforços fossem efetuados no sentido de oferecer serviços com ênfase nos recursos tecnológicos. Com o objetivo de reduzir os gastos e combater à corrupção, o foco adotado pela Administração Pública Gerencial foi a busca pela eficiência. Para tanto, procurou atualizar as estruturas administrativas e, sobretudo, modernizar seus serviços internamente, por meio da otimização dos recursos, transparência e responsabilização (DIAS; REINHARD, 2008).

A reforma administrativa com base na Administração Pública Gerencial atuou entre as causas determinantes para a ocorrência do governo eletrônico. Temas que entraram na cartilha da administração pública como eficiência, desempenho, eficácia, mecanismos de controle e prestação de contas, foram associados para a construção de programas de governo eletrônico (DINIZ *et al.*, 2009).

A partir do cenário construído pela reforma, ações de governo digital são estruturadas no início da década de 2000 com o objetivo de oferecer melhores serviços aos cidadãos, democratizar o acesso à informação e ampliar a participação popular (BRASIL, 2016).

Estas proposições de mudança se valeram do avanço das tecnologias da informação e comunicação que nos últimos anos levaram a sociedade contemporânea a ser chamada de sociedade da informação, uma sociedade onde o conhecimento e a informação passam a ser características fundamentais para o seu funcionamento (TAKAHASHI, 2000; PINHO, 2008).

No Brasil, Governo e sociedade devem andar juntos para assegurar a perspectiva de que seus benefícios efetivamente alcancem a todos os brasileiros. O advento da Sociedade da Informação é o fundamento de novas formas de organização e de produção em escala mundial, redefinindo a inserção dos países na sociedade internacional e no sistema econômico mundial. Tem também, como consequência, o surgimento de novas demandas dirigidas ao Poder Público no que respeita ao seu próprio funcionamento (TAKAHASHI, 2000, p. 5).

Apesar de todos os esforços efetuados, as primeiras experiências de governo eletrônico pautaram-se na oferta de serviços, ampliando a presença e a padronização dos órgãos e entidades na internet, relegando o cidadão à condição de mero consumidor (BERNARDES, 2011).

Neste sentido, a Administração Pública Gerencial fez com que muitos cidadãos fossem tratados como meros clientes, despolitizando-os ainda mais, tornando-os politicamente ativos e relevantes apenas nos períodos eleitorais (DENHARDT, 2012).

Por conta disto, este modelo passa a ser revisto em alguns países, abrindo espaço para novas formas de pensar a administração pública (ZILLI; BERNARDES, 2014).

Surge então um novo movimento teórico onde os administradores públicos passam a observar os cidadãos na qualidade de

cidadãos e não meramente como consumidores, eleitores ou clientes. Este movimento recebeu o nome de novo serviço público, atuando como uma teoria que busca fomentar a governança pública (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

O novo serviço público não é um modelo que visa substituir os modelos burocráticos e gerencial, mas sim reconstruir a gestão pública por meio da governança, redefinindo os meios de exercício de poder pela sociedade, aumentando a voz que é dada aos cidadãos nas decisões políticas (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

São dois os temas que fundamentam o novo serviço público: a) promoção da dignidade e do valor do novo serviço público; b) e o reforço de valores proeminentes da administração pública, tais quais o da democracia, da cidadania e do interesse público (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Com base nestes temas, foram elaborados sete princípios-chave que caracterizam o novo serviço público, são eles: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente, agir democraticamente; reconhecer que a *accountability* não é simples; servir em vez de dirigir e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade (DENHARDT; DENHARDT, 2003).

Se por um lado a administração pública gerencial tem como fundamento a ideia de que o governo e os outros atores adotam decisões com base no autointeresse, facilitando as decisões do mercado em prol da eficiência e tratando os cidadãos como consumidores, o novo serviço público é construído sobre a ideia do interesse público, reconhecendo que os cidadãos são os donos do governo e, consequentemente, capazes de atuar coletivamente em busca de um bem maior (DENHART, 2012).

A proposta do novo serviço público traz para os cidadãos um papel fundamental na interação com o Estado, fundamenta-se na atuação do cidadão como coprodutor do bem público, não só para participar das políticas públicas, mas também pela participação nos serviços oferecidos a sociedade (SALM JR., 2012).

Após um período de reformas, onde na experiência brasileira tivemos como marco o governo de Fernando Henrique Cardoso, culminando numa série de privatizações, terceirizações e na adoção de algumas técnicas da administração privada, passa a existir uma busca

por integrar o cidadão ao processo de decisão, visando criar o valor coletivo da coisa pública (HILGERS; PILLER, 2011).

Com isso, o que se percebe é tentativa de se adotar um governo mais aberto à participação social, incluindo a sociedade na gestão. Este novo compromisso tem muitas das suas ações amparadas na inovação legislativa e nas tecnologias da informação e comunicação, com a perspectiva de se atingir níveis maiores de eficiência e interação com a sociedade (FREITAS; DACORSO, 2014).

Esta percepção fez com que em 2011 o Brasil fosse um dos signatários da parceria para o Governo Aberto junto a outras sete nações: Estados Unidos, Reino Unido, Tailândia, Filipinas, Noruega, África do Sul e México (OGP, 2011).

A parceria para o Governo Aberto possui quatro princípios que o definem: a) o princípio da transparência caracterizado pelas informações abertas, de fácil compreensão, tempestivas e de livre acesso; b) princípio da participação cidadã caracterizado pela atuação do governo como indutor do debate entre a sociedade, visando a obtenção de contribuições que o façam ser mais efetivo e responsivo; c) princípio da *accountability* caracterizado pela consecução de regras e mecanismos que façam os atores justificarem suas ações, permitindo a ocorrência de críticas e a possibilidade de responsabilização; d) princípio da tecnologia e inovação caracterizado pelo reconhecimento do governo da importância das tecnologias como formas de indução da inovação, promovendo o amplo acesso à tecnologia e aumentando a capacidade da sociedade de utilizá-la (OGP, 2011).

Os princípios defendidos pelo governo aberto se coadunam com o novo serviço público, onde o cidadão espera participar mais das ações do governo (SALM JR, 2012).

Neste panorama, a sociedade deve exercer seu papel de principal interessada nos resultados do Estado e demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.

Por isso, espera-se dos órgãos e entidades governamentais um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

Este cenário abre um leque imenso de possibilidades para que o governo, por meio do e-gov, forneça informações e torne mais ágil o

contato com os cidadãos, possibilitando um aumento da transparência e da participação popular na esfera governamental.

2.2.2 O governo eletrônico e suas potencialidades

O e-gov pode ser definido como a utilização das Tecnologias de Comunicação e Informação para melhorar e ampliar a entrega de informações e serviços. Sua materialização na internet se dá por meio de portais eletrônicos², que disponibilizam informações, de forma acessível e coerente, para o Estado e para os cidadãos, visando índices melhores de eficiência e eficácia, promovendo uma participação maior nos processos decisórios (ARAKAKI, 2008).

Pode ser compreendido como uma infraestrutura única de compartilhamento de comunicação utilizada por diferentes órgãos públicos com o intuito de aprimorar o atendimento ao cidadão e a gestão pública. É uma ferramenta que visa colocar o governo ao alcance de todos, fomentando a transparência. Do ponto de vista instrumental é a administração das funções do Estado e a realização dos fins estabelecidos no Estado Democrático de Direito (ROVER, 2009).

As possibilidades de uso do governo eletrônico são inúmeras e, entre elas, merece destaque a redução dos desafios impostos ao acesso à informação, fato que trouxe novas possibilidades de ruptura a estrutura tradicional da prática política.

Uma administração pública mais transparente, eficaz e voltada para a prestação de informações e serviços à população: essa a grande contribuição que as tecnologias de informação e comunicação podem dar ao relacionamento do governo com os cidadãos. Emissão de documentos, prestação de informações ligadas aos serviços públicos, acompanhamento das ações de governo e condução dos negócios públicos, acesso aos governantes e representantes eleitos são exemplos das possibilidades do uso das tecnologias de informação e comunicação pela máquina

² Os portais eletrônicos são a porta de entrada para a rede mundial de computadores, normalmente concentram um elevado número de visitas e permitem ao cidadão a realização de um conjunto de serviços (CUNHA, 2000).

administrativa pública (TAKAHASHI, 2000, p. 8).

Tecnicamente, além de promover relações em tempo real e de forma eficiente, o governo eletrônico pode ainda potencializar boas práticas de governança e catalisar alterações profundas nas estruturas de governo, gerando mais transparência, eficiência, e desenvolvimento, além de auxiliar a tomada de decisão com suas informações (RUEDIGER, 2002).

O governo eletrônico, em termos gerais, relaciona-se com os diferentes usuários da seguinte forma: 1) aplicações web com foco no segmento governo-negócio (*government to business*– G2B); 2) aplicações web apontadas para a relação governo-cidadão (*government to citizen* ou G2C) e 3) aplicações web relacionadas a estratégias governo-governo (*government to government* ou G2G) (RUEDIGER, 2002).

Para que ocorra um processo eficiente de Governo Eletrônico é fundamental que a máquina pública que detém o poder de decisão sobre os serviços prestados e sobre quais informações serão disponibilizadas à população sofra um processo interno de *accountability* (MELLO, 2009).

Neste sentido, o Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014) recomendou aos governos que adotassem e implementassem estratégias de governo digital que, dentre outros aspectos, assegurem maior transparência, incentivem a participação dos diversos atores interessados e crie uma cultura voltada para a utilização de dados e informações pela administração pública e pelos cidadãos.

O Governo Eletrônico pode ser encarado como um instrumento de profunda transformação na sociedade brasileira, possuindo diversos papéis. O primeiro deles é o de ser promotor da cidadania e do desenvolvimento, ou seja, sua orientação deve ser pautada para as demandas dos cidadãos, atuando especialmente na consolidação de direitos da cidadania:

- o direito ao acesso ao serviço público;
- o direito à informação;
- o direito ao usufruto do próprio tempo pelo cidadão;
- o direito a ser ouvido pelo governo;

- o direito ao controle social das ações dos agentes públicos;
- o direito à participação política (BRASIL, 2004, p.6).

O segundo papel do Governo Eletrônico é o de atuar como um mecanismo de mudanças nas organizações públicas, visando à racionalização do uso dos recursos públicos e melhoria do atendimento ao cidadão.

Não se trata somente de colocar mais serviços disponíveis na Internet, mas de fazer com que a sua presença na Internet beneficie o conjunto dos cidadãos e promova o efetivo acesso ao direito aos serviços públicos. Também não se trata de promover um discurso vazio de “transparência” desqualificada, que torna a informação disponível apenas para os iniciados, mas de promover um deslocamento em direção à apropriação dos recursos de relacionamento entre governo e sociedade pelas organizações da sociedade civil, de forma a garantir que o governo eletrônico construa capacidades coletivas de controle social e participação política (BRASIL, 2004, p. 6).

O terceiro papel que o Governo Eletrônico pode vir a desempenhar é o da promoção do processo de disseminação das TICs para que estas contribuam com o crescimento do País, atuando na geração de demanda de produtos e serviços ligados ao desenvolvimento de software e de novas tecnologias (BRASIL, 2004, p. 6).

O quarto e último papel do governo eletrônico é a promoção, disseminação e uso de práticas de Gestão do Conhecimento³ pela administração pública, de forma a tornar-se um instrumento estratégico capaz de criar um novo perfil da função pública, com foco na produção colaborativa e compartilhada de informações e conhecimento, baseada em pressupostos éticos, distinguindo de forma clara o interesse público e o interesse individual (BRASIL, 2004).

³ A Gestão do Conhecimento é o conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais, que governam as ações de criação, captação, armazenamento, tratamento, disseminação e utilização de conhecimentos, com o propósito de atingir objetivos institucionais (BRASIL, 2004).

O papel que o governo eletrônico irá assumir está vinculado ao modelo de gestão adotado pelo Estado. Neste sentido, um Estado marcado pelo patrimonialismo e pela burocracia pode desenvolver iniciativas de sistemas mais voltados a apresentação institucional do governo, enquanto um Estado efetivamente democrático e eficiente, com padrões claros de *accountability*, possui a tendência de agregar mais valor ao seu sistema, com recursos que permitam o acesso a informações e promovam relações mais democráticas e transparentes entre a sociedade civil e o governo (RUEDIGER, 2002).

O risco que se corre é que a criação de sites e portais pelo governo se dê a quem de suas potencialidades, com foco distanciado da relação governo-cidadão (G2C), atuando como meros murais eletrônicos, distantes daquilo que podem oferecer em termos de transparência, prestação de contas e incentivo à participação popular (PINHO, 2008; RAUPP, 2011).

2.2.3 O Estágio atual do Governo Eletrônico

O atual relatório do Programa de Administração Pública das Nações Unidas (UNPAN), divulgado em 2016, trouxe um ranking dos 193 Estados-membros que, em suas políticas de governo, adotam boas práticas de e-gov. Publicado com uma periodicidade de dois anos, o documento apresenta o Brasil na posição número 51 no ranking de Governo Eletrônico (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

O primeiro lugar no ranking é ocupado pelo Reino Unido, devido ao seu foco em inovação. Os fortes investimentos em infraestrutura e telecomunicações, incluindo investimentos na formação de recursos humanos e ampliação de utilização do governo eletrônico deram a Austrália e Coréia do Sul o segundo e o terceiro lugar, respectivamente. Dentre os países da América do Sul, o Uruguai é aquele que ocupa a melhor posição, como se verifica na Tabela 2 – Ranking E-gov na América do Sul (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Tabela 2 – Ranking E-gov na América do Sul

País	Posição em 2014	Posição em 2016	Variação no Ranking
Uruguai	26	34	8
Argentina	46	41	5
Chile	33	42	9
Brasil	57	51	6
Colômbia	50	57	7
Equador	83	74	9
Peru	72	81	9
Venezuela	67	90	23

Fonte: Adaptado de Nações Unidas, 2016.

Com o intuito de melhorar o governo eletrônico, o relatório sugere que os países estabeleçam uma visão mais transparente e, também, a aplicação de políticas adequadas que conduzam a maiores investimentos em infraestrutura de telecomunicações, prestação de serviços online e qualificação do capital humano (NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Dentre os países da América do Sul, o Brasil encontra-se atrás do Uruguai, Argentina e Chile mostrando que há um longo caminho a percorrer até se atingir níveis de excelência de governo eletrônico.

Neste sentido, um parecer elaborado em 2006 pelo Tribunal de Contas da União já chamava a atenção para os níveis de qualidade do governo eletrônico. Ao analisar o Programa Governo Eletrônico do Governo Federal, o TCU fez alguns apontamentos, demonstrando que os responsáveis pela sua implementação desconheciam os portais do governo federal (TCU, 2006).

Apontou também a inexistência de monitoramento e avaliação por parte da Coordenação do Programa, a ausência de indicadores de desempenho e o desconhecimento dos gestores quanto ao público alvo dos serviços eletrônicos e sobre a opinião deste quanto aos níveis de qualidade dos serviços e suas necessidades (TCU, 2006).

Por que é difícil fazer o verdadeiro governo eletrônico? Esta é a pergunta que Fugini, Maggiolini e Pagamici (2005) buscaram responder. Para os autores, além da falta de vontade política, a dificuldade em fazer o verdadeiro governo eletrônico também está vinculada ao fato de que as informações sobre a coletividade são apenas minimamente possuídas pela administração pública.

Para superar estas dificuldades, torna-se importante que o governo eletrônico atue de forma a: I) diminuir os problemas de agência, ou seja, reduzir a assimetria informacional que existe entre o agente (gestor público) e o principal (cidadão); II) reduzir os problemas relacionados com o comportamento dos gestores públicos, para que a tomada de decisão leve em conta o bem comum e não os interesses próprios (MELLO, 2009) e para que isto se efetive um forte aliado é o uso de mecanismos que fomentem a ocorrência de transparência.

2.2.4 Legislação indutora da transparência e da prestação de contas

Atualmente, o caminhar legislativo no Brasil aponta para a publicação de uma série de normas voltadas ao aumento da disponibilização das informações aos cidadãos. O primeiro passo foi dado com a Constituição Federal de 1988 por propiciar aos cidadãos direitos próprios de um estado democrático. Entre eles estão a publicidade e a prestação de contas (OLIVEIRA, PISA, 2015).

O princípio da publicidade, precursor da transparência, concede aos cidadãos a condição de acesso e conhecimento sobre as condutas estatais. Ausente a publicidade, estaria o cidadão em dúvida diante das práticas administrativas, fato que levaria a desconfiança e a insegurança jurídica (ROCHA, 1999; INESC, 2011).

Insculpido em seu artigo 37 e pormenorizado no § 1º, o princípio da publicidade é assim apresentado:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

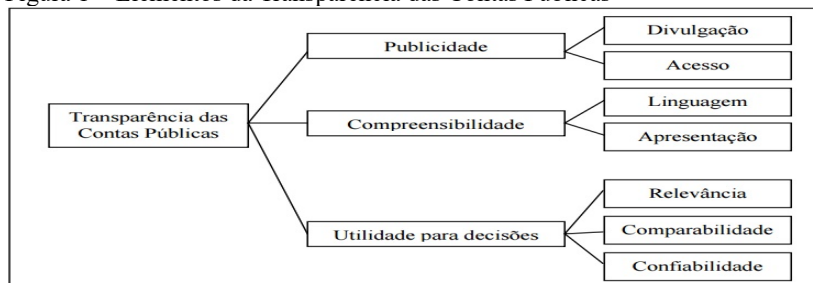
§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (BRASIL, 1988).

É possível extrair do princípio da publicidade que os atos praticados pela administração pública devam ser de conhecimento do povo, destacando-se o intuito da assembleia constituinte em garantir o caráter educativo, informativo e de orientação social das divulgações (PLATT NETO *et al.*, 2007).

A transparência distingue-se da publicidade, pois exige para sua ocorrência, além da oferta ao público dos números e atos de gestão, a disponibilização de informações em condição de serem interpretadas pela população em geral (CRUZ *et al.*, 2011).

Já a transparência das contas públicas é composta também pelos elementos compreensibilidade e utilidade para decisões, conforme representação da Figura 1 – Elementos da transparência das contas públicas. A compreensibilidade está relacionada à forma com que as informações são apresentadas, com o intuito de oferecer uma linguagem acessível, adequada ao perfil do usuário. Já a utilidade está fundamentada na relevância das informações, as quais devem ser confiáveis e verídicas com padrões que permitam a comparabilidade entre períodos e entidades (PLATT NETO, 2007).

Figura 1 – Elementos da Transparência das Contas Públicas



Fonte: Platt Neto *et al.* (2007, p. 85)

Quanto à prestação de contas, a Constituição Federal de 1988 a prevê como obrigação de todos aqueles que arrecadem, administrem ou gerenciem dinheiros, valores e bens públicos, na forma da lei, sob pena de responsabilidade, conforme disposto em seu artigo 5º, inciso XXXIII e artigo 70 (BRASIL, 1988).

Após um lapso temporal de mais de uma década da promulgação da Constituição Federal de 1998, como resposta às demandas da sociedade, o Estado passa a disponibilizar instrumentos regulatórios que disciplinam o acesso à informação (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Recursos recentemente disponibilizados como os portais da transparência e as seções de transparência, as quais devem contemplar os orçamentos, planos, prestação de contas, pareceres de contas, entre outros, foram inseridos no cenário do governo eletrônico por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, Lei da Transparência – Lei Complementar nº 131/2009, Decreto nº 7.185 de 2010 e Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 (BRASIL, 2000, 2009, 2010, 2011).

A primeira destas normas nasce no contexto da administração pública gerencial e é fruto da crise financeira de 1997 e 1998 que assolou o Brasil e gerou uma série de constrangimentos externos com grande repercussão. Esta crise levou o País a solicitar socorro ao Fundo Monetário Internacional e a desvalorizar o câmbio em 1999. Além desta mudança na política cambial, o governo teve que efetivar um rigoroso programa de ajuste fiscal, o qual resultou na elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004; BRASIL, 2000).

Neste cenário, a LRF reforçou a exigência de transparência, possuindo em sua estrutura capítulo que dispõe sobre a Transparência, Controle e Fiscalização e sobre a Transparência da Gestão Fiscal (BRASIL, 2000).

Uma definição comumente utilizada sobre a transparência fiscal é a de Kopits e Craig (1998, p.1, tradução nossa):

A transparência fiscal consiste em disponibilizar ao público em geral a informação que diz respeito à estrutura e funções do Estado, às intenções da

política fiscal, às contas públicas e às projeções. Implica o acesso fácil a informação confiável, completa, atualizada, compreensível e comparável internacionalmente sobre as atividades do governo, de forma a permitir aos eleitores e aos mercados financeiros avaliar com precisão a posição financeira do Estado, bem como os verdadeiros custos e benefícios das atividades do setor público, incluindo as suas consequências econômicas e sociais, presentes e futuras.

A elaboração da referida lei fundamentou-se no binômio transparência e responsabilidade (SANTOS, 2004) e desde então é considerada o principal instrumento regulador das contas públicas no Brasil, determinando metas, limites e condições para gestão das receitas e despesas (LEITE FILHO; COLARES; ANDRADE, 2014).

A análise atenta do parágrafo 1º do artigo 1º da LRF apresenta os princípios da ação planejada e transparente, prevenção de riscos e equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000).

O princípio da prevenção dos riscos exige que o administrador público atue de forma a prever eventuais riscos e efetuar reparos que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, buscando garantir a máxima de não se gastar mais do que se arrecada (MARTINS; MARQUES, 2013).

O princípio da ação planejada e transparente dispõe que além da necessidade de planejar antes de dar início à execução, a fim de se obter o cumprimento das metas estabelecidas, deve-se garantir o acesso às informações por toda a sociedade dos atos e ações praticados, cuja previsão é de ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos (MARTINS; MARQUES, 2013).

A ampla divulgação vai além da simples divulgação ou publicação das informações dos gestores, pois as mesmas também devem permitir um nível de evidenciação tal que dê a sociedade condições de julgar as ações dos gestores públicos (SACRAMENTO; PINHO, 2007).

A transparência deve possibilitar a caracterização de todas as atividades realizadas pelos gestores públicos e com isto os cidadãos poderão compreender aquilo que os gestores têm realizado. Neste contexto, isto significa a possibilidade de acompanhar de forma clara e transparente a execução do orçamento e das finanças públicas (CRUZ *et al.*, 2011).

Vale ressaltar que “a quantidade de informação a ser divulgada depende, em parte, da sofisticação do leitor que a recebe” (HENDRIKSEN; BREDÁ, 1999, p. 515). A transparência não deve dizer respeito apenas aos fatos presentes, mas também garantir informações de períodos anteriores, de tal forma que possibilite um estudo avaliativo entre os diferentes períodos, permitindo aferir com mais precisão a atuação dos gestores (SILVA, 2009).

Dispondo sobre a Transparência, o Controle e a Fiscalização, o Capítulo IX da LRF teve sua aplicação ampliada pela Lei Complementar nº 131 de 2009, também conhecida como Lei da Transparência, a qual estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2000, 2009).

Assim, as informações pormenorizadas exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal passaram a contemplar os seguintes detalhes quanto à despesa e receita, conforme estipulam os incisos I e II do art. 48-A (BRASIL, 2000):

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: **I – quanto à despesa:** todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Se originalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal previa a transparência da gestão fiscal por meio da internet, com a Lei da Transparência essa aceção foi reforçada no inc. II, art. 48 ao se assegurar liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

Destaca-se também a possibilidade introduzida pelo Art. 73-A da Lei da Transparência, o qual dispõe que qualquer cidadão pode denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, como, por exemplo, as relativas à publicação de informações, fomentando com isto o amadurecimento da *accountability* societal e a ocorrência da *accountability* horizontal (BRASIL, 2009).

O Decreto nº 7.185 de 2010, que também alterou o texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, sobretudo quanto à disponibilização das informações, em meio eletrônico, pela internet, sem exigências de cadastramento de usuários ou utilização de senhas para o acesso que possibilitem amplo acesso público até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema (BRASIL, 2010).

No art. 7º, o Decreto nº 7.185 de 2010 também apresentou os elementos que deverão ser divulgados quanto à despesa e quanto à receita:

Art. 7º - Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o sistema deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira: **I - quanto à despesa:** a) o valor do empenho, liquidação e pagamento; b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso; c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos

recursos que financiaram o gasto; d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários; e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso; **II - quanto à receita**, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a: a) previsão; b) lançamento, quando for o caso; e c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários (BRASIL, 2010, grifos nossos).

Já a Lei nº 12.527 de 2011, chamada de Lei de Acesso à Informação figura como marco na implantação de uma política de acesso às informações públicas e do governo aberto e tem a finalidade de garantir o acesso à informação mediante procedimentos objetivos e ágeis, transparentes e que em sua composição possuam linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011; GAMA; RODRIGUES, 2016).

A Lei de Acesso à Informação prevê duas modalidades de transparência: a ativa e a passiva. A primeira se caracteriza pela divulgação espontânea das informações pelo poder público e a segunda se caracteriza pelo acesso à informação por meio de demandas dos cidadãos ao Estado (BRASIL, 2011; WARMILING; BERNARDES; SANTOS, 2014).

As diretrizes da Lei de Acesso a Informação estão disciplinadas nos incisos do artigo 3º e reafirmam a tendência atual do governo em privilegiar o uso das tecnologias da informação e comunicação como uma ferramenta de promoção da transparência:

Art. 3º - Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes

diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

A transparência ativa encontra-se detalhada no art. 7º e 8º da Lei de Acesso à Informação. Estas informações fornecidas pelo Estado, independentemente de qualquer demanda dos cidadãos, devem ser autênticas, íntegras e atualizadas e devem ser disponibilizadas em sítios oficiais contendo no mínimo: a) registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; b) registro das despesas; c) informações concernentes aos procedimentos licitatórios com seus editais, resultados e contratos celebrados; d) endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; e) respostas de perguntas mais frequentes da sociedade; f) dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades (BRASIL, 2011).

Por suas características, Andrade (2014) dispõe que a Lei de Acesso à Informação pode ser considerada um mecanismo de *accountability*. A norma pode ser analisada nas duas dimensões propostas por Schedler (1999): *anewability* e *enforceability*.

A primeira, de caráter informacional, relaciona-se as formas de transparência ativa e passiva, as quais dão ao cidadão o direito de obter e solicitar informações e também receber justificativas no caso de decisão negativa de acesso, conforme disposto no art. 14 do diploma legal (ANDRADE, 2014):

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia (BRASIL, 2011).

A segunda, de caráter punitivo, relaciona-se a necessidade das organizações e funcionários se adaptarem a nova cultura de divulgação de informações, sob pena de responsabilização. As previsões legais

estão espalhadas nos artigos 32, 33 e 34 do diploma legal, com a previsão de penas de advertência, multa e rescisão do vínculo com a administração pública para quem, dentre outras hipóteses, recusar-se a fornecer a informação requerida nos termos da Lei ou fornecer intencionalmente de forma incompleta, incorreta ou imprecisa (BRASIL, 2011; ANDRADE, 2014).

Mas não basta disponibilizar as informações, os sítios deverão apresentar níveis aceitáveis de usabilidade. A usabilidade consiste no estudo ou na aplicação de técnicas que permitam ao usuário obter o uso facilitado de um determinado objeto e busca assegurar que qualquer pessoa consiga utilizar o sítio e que este funcione da forma esperada (BRASIL, 2010b).

Neste sentido, a Lei de Acesso à Informação estabelece que os sítios deverão atender, dentre outros, aos seguintes requisitos: a) conter ferramentas de pesquisa de conteúdo que ofereçam acesso à informação com linguagem de fácil compreensão; b) indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica; c) manter atualizadas as informações disponíveis para acesso; d) possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos⁴ e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e) possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (BRASIL, 2011).

A forma de divulgação destas informações foi prevista no art. 7º do decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. A divulgação, sem a necessidade de requerimento, de informações de interesse coletivo ou geral produzidos por entes e órgãos públicos devem estar contidas em seções específicas de transparência. Caso queiram, as instituições podem se valer de páginas de redirecionamento na internet, quando estas estiverem disponíveis em outros sítios governamentais (BRASIL, 2012).

Ainda que haja um distanciamento entre a prática e aquilo que espera o legislador, deve-se ressaltar que proposições normativas de acesso à informação, a exemplo das leis aqui estudadas, são um passo

⁴ Por ser um dos signatários para a Parceria para o Governo Aberto, o Brasil possui como meta a disponibilização de seus dados em formato de dados abertos, os quais se configuram como livremente disponíveis para reutilização e desenvolvimento de aplicativos por toda a sociedade, sem restrição de mecanismos de controle, licenças, ou patentes (OGP, 2011).

primordial para a construção de políticas efetivas de transparência. A mera promulgação de leis que tratam deste assunto constitui um avanço da sociedade em busca de um governo mais transparente, com maior *accountability* e prevalência do interesse público (LOPES, 2011).

Pertencentes ao quadro da administração pública e dependentes de recursos públicos para sua manutenção e funcionamento, as instituições públicas de ensino superior também são partícipes desta busca por mais transparência. Em função destas características devem prestar contas do uso destes recursos e respeitar os princípios insculpidos constitucionalmente e as normas infraconstitucionais abordadas nesta seção.

Por conta disto, na próxima seção o assunto abordado será o do ensino público superior e os estudos recentes sobre *accountability* relacionados as entidades que compõem este grupo de análise.

2.3 Ensino Público Superior

Nesta seção será apresentado um breve relato do caminho percorrido pelo ensino superior no Brasil e a forma com que o governo eletrônico e a transparência se relacionam as instituições de ensino públicas, com o objetivo de se conhecer o estado da arte sobre o tema.

2.3.1 Instituições de Ensino Superior no Brasil

A educação superior brasileira passou por um longo caminho até se chegar à visão contemporânea, onde se busca alternativas para que, por meio do ensino, da pesquisa e da extensão consiga maximizar suas potencialidades, indo além da formação de profissionais, abarcando também ações que promovam a construção de um mundo melhor, aliando a produção e a disseminação do conhecimento em prol da melhoria da qualidade de vida na sociedade (MELO, 2004).

Se a criação da universidade europeia foi um dos grandes feitos da Idade Média, tendo a universidade de Bolonha como sua representante mais antiga entre os anos de 1180 e 1190 (RUEGG, 1996), o caso brasileiro, pela predominância do regime colonial, seguiu caminho oposto. Foi um dos últimos países do mundo a ter em seu território uma instituição universitária. Com a chegada da corte portuguesa em 1808, elevado à categoria de Reino Unido, o Brasil viu acontecer em seu solo alguns cursos isolados (PINTO, 2015).

A história do surgimento da universidade no Brasil revela uma grande resistência, tanto de Portugal, por meio de sua política de colonização, como dos brasileiros, que não encontravam justificativa para a implantação de uma instituição de ensino superior. Para os brasileiros da elite era mais adequado ir à Europa para lá realizar seus estudos (MOACYR, 1937). Neste sentido, o pronunciamento do deputado maranhense Antonio de Almeida Oliveira realizado em 1870, extraído da obra de Moacyr (1937):

Pronuncio-me contra a universidade na mais plena convicção de que ela é antes um mal que um bem; longe de significar um passo no caminho do progresso, é um ato de regresso ou pelo menos uma cousa sem nenhuma influência no serviço que se pretenda melhorar (MOACYR, 1937, p. 580).

Tal como no Império, bem como por ocasião da Proclamação da República, as experiências de criação de universidades em território nacional foram realizadas sem que houvesse êxito, até que em 1920 foi instituída no Brasil a Universidade do Rio de Janeiro, a primeira universidade oficial (FÁVERO, 2006).

O modelo de educação francês, baseado no ensino profissionalizante, foi adotado inicialmente pelas universidades criadas no Brasil até a segunda metade do Século XX, quando houve uma reflexão sobre o papel destas instituições e opção pelo modelo de ensino americano (PINTO, 2015). Neste sentido, as funções e o papel da universidade estariam voltados para duas acepções básicas: a) priorizar a formação profissional (modelo francês); b) desenvolver pesquisa científica, além de formar profissionais (modelo norte americano) (FÁVERO, 2006).

Somente no período do regime militar, quando o Brasil lançou mão de uma de suas principais reformas e implementou a Lei nº. 5.540 de 1968, a qual, entre outras definições, propunha em seu § 1º, art. 23, a instalação e o funcionamento de cursos profissionais destinados a habilitação intermediária de grau superior é que surgiram os cursos superiores de tecnologia, os quais mais tarde iriam desencadear a criação dos Institutos Federais (BRASIL, 1968; IGNÁCIO *et al.*, 2012).

Na década de 1990 houve uma reordenação de alguns aspectos relacionados a educação superior que culminaram na elaboração e promulgação da Lei nº 9.394 de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996; FAVRETTO; MORETO, 2013).

Desde então, a educação superior passou a ter as seguintes finalidades, conforme Art. 43 da Lei nº 9.394 de 1996:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade: I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento [...]; III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura [...]; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade [...]; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional [...]; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente [...]; VII - promover a extensão, aberta à participação da população [...]. VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, [...] (BRASIL, 1996).

Favretto e Moretto (2013) ao analisar as recentes alterações legais na legislação nacional constataram que a educação brasileira passa a contar com diferentes enquadramentos: a) por critérios administrativos podem ser distinguidas em públicas (municipais, estaduais e federais) e privadas (filantrópicas, confessionais e com ou sem fins lucrativos/comunitárias); b) por critérios acadêmicos pode ser subdividida em universidades, universidades especializadas, centros universitários, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores de educação e centros de educação tecnológica; c) por critérios formativos podem ser subdividida em cursos de graduação, pós-graduação, extensão e sequenciais.

As universidades, conforme definição presente no art. 52 da Lei nº 9394 de 1996, possuem as seguintes características:

Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por: I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional; II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral (BRASIL, 1996).

Já os Institutos Federais podem ser definidos de forma diversa, conforme a Lei nº 11.892 de 2008, a qual instituiu a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica. Segundo o art. 2º da referida Lei:

Art. 2º - Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta Lei (BRASIL, 2008).

Ainda que apresentem objetivos distintos, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais para efeito de incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior (BRASIL, 2008).

Dispondo de autonomia administrativa, financeira e orçamentária estas instituições respondem por cerca de 25 % das matrículas realizadas em instituições de ensino superior, fato que reafirma a repercussão e a relevância que as contas públicas relacionadas a estas entidades assumem junto à sociedade brasileira (INEP, 2016).

Dentre as matrículas realizadas em instituições públicas de ensino superior, mais de 15% ocorrem na região Sul, a qual ocupa apenas 7% de todo o território nacional, caracterizando-a como uma das regiões com maior percentual de pessoas vinculadas ao ensino superior (IBGE/PNAD, 2015).

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que o Brasil investe cerca de 5,5% do total do Produto Interno Bruto em educação, percentual acima de países como: Reino Unido, Irlanda e Holanda. A entidade reforça que além de dispor de recursos, a forma com que são alocados é fundamental para garantir equidade e qualidade na educação (OCDE, 2016).

Neste sentido, há um contingente acadêmico e outros diversos grupos de pessoas que podem se caracterizar como usuários interessados na forma com que as contas públicas destas instituições são apresentadas, conforme Tabela 3 – Usuários das Contas Públicas e Síntese de seus Interesses:

Tabela 3 – Usuários das Contas Públicas e Síntese dos seus interesses

Usuários	Síntese dos Interesses Presumíveis
Alunos	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes de departamentos e outros representantes que atendam aos seus anseios.
Servidores	Exercer a participação política e o controle social, auxiliando na escolha e atuação de reitores, diretores de centros, chefes de departamentos e outros representantes, que atendam aos seus anseios. Seus interesses abrangem assuntos de classe relacionados a condições de trabalhos que dependam de recursos financeiros.
Fornecedores	Decisão de venda à instituição, através do conhecimento da demanda, da capacidade e da execução de pagamentos.
Sindicato dos Servidores	Negociar remunerações, condições gerais de trabalho e benefícios de servidores docentes e técnico-administrativos.
ONG's, Associações, etc.	Acompanhar e fiscalizar a ação governamental, de acordo com suas finalidades.
Pesquisadores	Desenvolver estudos acadêmico-científicos sobre as universidades, sua gestão e finanças.
Mídia (rádio, TV, jornal)	Divulgação de notícias e matérias investigativas.

Fonte: Platt Neto, Cruz e Vieira (2006, p. 139).

Por não ser um rol excludente, relevante citar, dentro do grupo de interessados pelo acesso às contas públicas destas instituições, o conselho universitário e o conselho superior, que são os órgãos máximos dentro das universidades e institutos federais, respectivamente.

Em virtude da grande responsabilidade e das atribuições que cercam as instituições de ensino superior públicas brasileiras, dos usuários e dos seus interesses e por todo o retorno que estas instituições oferecem à sociedade é importante que se verifique como estas instituições atuam para elevar os níveis de transparência das contas públicas (OCDE, 2016).

2.3.2 Transparência e governo eletrônico em IES Públicas

A análise da transparência, quanto às contas públicas, em portais eletrônicos vem sendo objeto de estudo à luz das recentes mudanças na legislação que ocorreram no Brasil. Nesta seção, serão apresentados alguns estudos sobre o tema com a finalidade de compreender o seu estado da arte. Estes estudos foram localizados no *Directory of Open Access Journals* (DOAJ) e em sítios de instituições universitárias.

Platt Neto, Cruz e Vieira (2006) abordaram a transparência das contas públicas na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) com foco prático na utilização da internet como mecanismo de publicidade. Dentre os aspectos negativos, constataram a não disponibilização de notas explicativas nos balanços públicos da UFSC e que os demonstrativos de execução orçamentária apresentavam-se em formato de imagem, dificultando a captura das informações pelos usuários interessados.

Roczanski (2009) analisou as práticas da UDESC sob a ótica da *accountability* e constatou que embora exista um caminho trilhado pela legislação visando a sua ocorrência, na prática esta ocorrência não foi confirmada, visto que a instituição não possuía sistema de informações gerenciais e, como decorrência, foram verificadas falhas de comunicação externa e interna, afetando a prestação de contas junto a sociedade.

Bezerra, Borges e Valmorbidia (2012) analisaram a transparência dos atos e as prestações de contas dos gastos públicos no portal da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e concluíram que a instituição divulgou a maioria das demonstrações requeridas pela legislação, mas que deveria aperfeiçoar o uso de notas explicativas, a fim de tornar mais clara a linguagem para o usuário do portal.

Rodrigues (2013) estudou, com base nas diretrizes da Lei de Acesso à Informação e de seu decreto regulamentador, a ocorrência de padrões de transparência ativa em sites das universidades públicas federais dos estados do sudeste e centro-oeste. Observou um baixo comprometimento destas instituições do ponto de vista do debate e do esclarecimento sobre a lei em seus portais, sobretudo pela pesquisa ter se desenvolvido em universidades, local onde se produz conhecimento e por ser esperado que ocorram mais discussões nestas instituições.

Pereira, Machado e Carneiro (2013) analisaram a acessibilidade das instituições de ensino superior brasileiras e propuseram um novo indicador de acessibilidade web com base em padrões nacionais e internacionais. Perceberam que as instituições públicas possuem nível de acessibilidade maior do que as instituições privadas. Por região geográfica, as regiões nordeste e sul foram as que obtiveram melhores resultados, enquanto a região sudeste obteve os piores.

Matos *et al.* (2015) analisaram as práticas de governança eletrônica e desempenho nas universidades federais brasileiras, por meio de indicadores de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior elaborados pelo Tribunal de Contas da União. O estudo concluiu que alguns portais não apresentam informações sobre o orçamento e sobre as contas públicas das universidades e que há um longo caminho a se percorrer até se atingir patamares esperados de prestação de contas e participação social perante atos de gestão pública.

Simões e Souza (2015) estudaram a transparência e o acesso à informação na Universidade Federal do Rio de Janeiro e constataram que há muita opacidade em detrimento da transparência efetiva nas ações da organização. Notaram um crescimento das informações disponibilizadas, mas que ainda não há razões para acreditar que o nível de transparência tenha atingido os percentuais exigidos pela sociedade em um contexto democrático.

Faraco (2015) estudou a transparência das informações públicas nos portais das Instituições Federais de Educação Profissional da Região

Sul do Brasil. Os principais resultados encontrados pelo pesquisador apontam, de maneira geral, um índice baixo de divulgação das informações públicas. As maiores médias ficaram para as informações relacionadas aos dados gerais das instituições, como, por exemplo, informações sobre a estrutura administrativa. As menores médias dizem respeito a divulgação de informações sobre responsabilidade social, ambiental e econômica. O autor constatou que nenhuma instituição cumpre integralmente as exigências da Lei de Acesso à Informação.

Gama e Rodrigues (2016) apresentam resultados parciais de uma pesquisa de doutorado que busca verificar a demanda de informações contábeis em cinquenta e nove universidades públicas federais após a publicação da Lei de Acesso à Informação. Concluíram que cerca de 60 % destas instituições apresentaram demanda por informações contábeis e que apesar dos esforços do governo federal em tornar públicos os dados em seus portais, este percentual se manteve praticamente sem alterações nos dois primeiros anos de publicação da Lei.

Muitos dos estudos aqui apresentados investigaram a repercussão que a legislação trouxe na disponibilização dos atos e contas públicas nas instituições investigadas. Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação são constantemente citadas, bem como a necessidade de aprimoramento da disponibilização das informações até se chegar a um patamar esperado de contas públicas (BRASIL, 2000, 2009).

Partindo de premissas semelhantes, o próximo capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho, a fim de analisar a transparência dos portais das instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil quanto às contas públicas.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo engloba os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, subdivididos em três seções que são: caracterização da pesquisa, procedimentos para a coleta de dados e a amostra utilizada no estudo.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa visa analisar a transparência dos portais eletrônicos das instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil quanto às contas públicas.

Caracteriza-se, quanto aos objetivos, como descritiva. É descritiva, pois visa à descrição de características de determinada amostra, por meio do estudo de múltiplos casos, com o auxílio do modelo de análise desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2014). Desta forma, objetiva-se descrever as principais ocorrências positivas e negativas encontradas nos portais analisados.

Quanto à abordagem do problema, a presente pesquisa enquadra-se como quali-quantitativa, visto que além de quantificar algumas questões por meio de parâmetros e indicadores, sua estruturação se deu a partir da observação de critérios legais para a obtenção do nível de transparência das universidades e instituições de ensino analisadas (RICHARDSON, 1999).

Assim, é quantitativa por conta do uso de métricas que permitirão o ranqueamento destas instituições e é qualitativa, pois visa apontar a interação de variáveis, por meio da análise dos dados primários coletados.

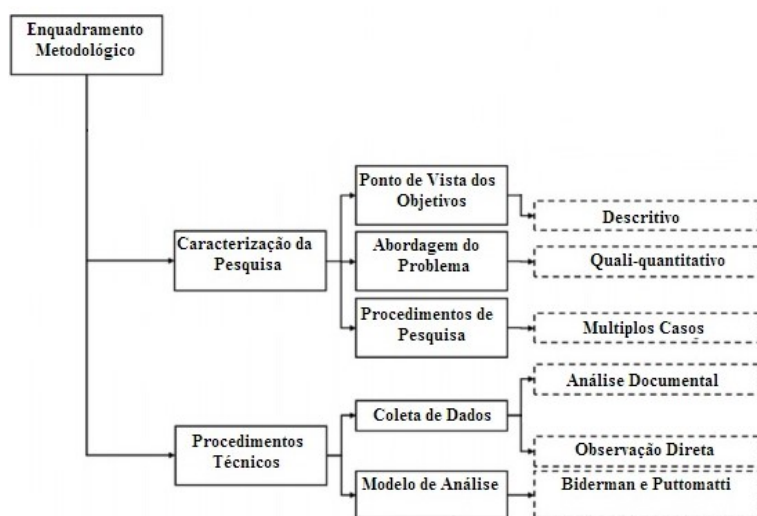
Quanto ao procedimento de pesquisa, por envolver a investigação do fenômeno em mais de uma organização, configura-se como um estudo de múltiplos casos (GIL, 1999). Neste caso, a análise irá abarcar vinte e nove instituições.

Com relação aos procedimentos técnicos, a coleta de dados foi realizada por meio da observação direta dos portais das instituições analisadas com apoio do modelo de análise desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2014) e também por meio da análise documental, com fontes constituídas por documentos que, em sua maioria, não sofreram tratamentos analíticos (GIL, 1999).

Quanto aos resultados, esta pesquisa é aplicada, visto que busca resolver problemas concretos, diferenciando-a da pesquisa pura, a qual objetiva satisfazer apenas uma curiosidade intelectual do pesquisador (RUIZ, 2002).

Sendo assim, apresenta-se a Figura 2 – Enquadramento Metodológico da Pesquisa, que traz o resumo das opções metodológicas, subdivididas em: a) caracterização da pesquisa; b) procedimentos técnicos.

Figura 2 – Enquadramento Metodológico da Pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor

3.2 Procedimentos para coleta de dados

Com o intuito de identificar o nível de transparência ativa das contas públicas das instituições de ensino superior analisadas, optou-se por utilizar um método de análise desenvolvido por Biderman e Puttomatti (2014) para a Organização Não Governamental – Contas Abertas, que permite a atribuição de notas, informando o nível de transparência das contas públicas destas instituições.

O índice encontra-se na sua terceira edição e foi revisado por uma equipe de especialistas em finanças e contas públicas, fornecendo credibilidade pela opção da metodologia utilizada.

Além disso, o índice foi desenvolvido para permitir sua utilização em diferentes esferas, fato que permite a comparação de entidades e órgãos da União, dos Estados e dos Municípios.

A elaboração do índice se deu com base na Lei Complementar nº 131 de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 7.185 de 2010 e na Lei nº 12.527, de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724 de 2012 (BRASIL, 2009, 2010, 2011, 2012).

Sob o ponto de vista dos critérios estabelecidos por esta metodologia são considerados transparentes quanto as contas públicas aquelas entidades ou órgãos que possuem sites que atendam aos parâmetros: a) Conteúdo; b) Série Histórica e Frequência de Atualização e c) Usabilidade (BIDERMANN; PUTTOMATTI, 2014). Cada um dos parâmetros pode ser assim definido:

- **Conteúdo** engloba a disponibilização de todas as fases da execução orçamentária, detalhamento da arrecadação, acesso fácil às diversas classificações orçamentárias e ampla divulgação de processos licitatórios, convênios, informações sobre os servidores públicos, contratos de repasses, termos de parceria e o patrimônio da entidade. Ao todo são onze indicadores específicos para este parâmetro. A pontuação máxima a ser obtida é de 2750 pontos, correspondendo a 55 % do total do índice (BIDERMANN; PUTTOMATTI, 2014).
- **Série Histórica e Frequência de Atualização** envolve a disponibilização de séries históricas (entre quatro e dez anos ou mais) que devem ser atualizadas de forma sistêmica (diária, semanal, quinzenal, etc.), permitindo que seja realizado o entrelaçamento de informações. Ao todo são dois indicadores para este parâmetro. A pontuação máxima a ser obtida é de 250 pontos e representa 5 % do total (BIDERMANN; PUTTOMATTI, 2014).
- **Usabilidade** abarca a possibilidade de download de dados com a finalidade de se realizar tratamentos específicos e comparações estatísticas, interação com o usuário, uso de

gráficos e facilidade de navegação. Ao todo são cinco indicadores para este parâmetro. A pontuação máxima a ser obtida é de 2000 pontos, representado 40 % do total (BIDERMAN; PUTTOMATTI, 2014).

O Quadro 1 – Parâmetros do Índice de Transparência apresenta os parâmetros que compõem o índice:

Quadro 1-Parâmetro do Índice de Transparência

<u>PARÂMETRO/INDICADORES</u>	<u>Pontuação Máxima</u>	<u>% máximo</u>
<u>1. Conteúdo</u>	2750	55
1.1 Execução Orçamentária (valores)	200	
1.2 Classificação Orçamentária	750	
1.3 Documentação de Empenho (NE)	200	
1.4 Documentação de Pagamento (OB)	200	
1.5 Beneficiário do Pagamento	150	
1.6 Informações Agregadas	300	
1.7 Procedimento Licitatório	350	
1.8 Convênios	200	
1.9 Receita	100	
1.10 Leis e Relatórios Orçamentários	100	
1.11 Patrimônio	200	
<u>2. Série Histórica e Frequência de Atualização</u>	250	5
2.1 Série Histórica	100	
2.2 Atualização (Despesa)	150	
<u>3. Usabilidade</u>	2000	40
3.1 Interação	200	
3.2 Possibilidade de Download	200	
3.3 Formato de Download	200	
3.4 Delimitação temporal das consultas	200	
3.5 Facilidade de navegação	1000	
3.6 Gráficos e auxílios visuais	200	
<u>Pontuação Total</u>	<u>5000</u>	<u>100</u>

Fonte: Biderman e Puttomatti (2014).

Os indicadores também se subdividem. O item 1.1 – Execução Orçamentária, localizado no Quadro 1 – Parâmetros do Índice de Transparência, por exemplo, apresenta a seguinte subdivisão, conforme Quadro 2 – Subdivisão dos Indicadores para Execução Orçamentária:

Quadro 2 – Subdivisão dos Indicadores para Execução Orçamentária

Parâmetro/Critérios	Pontuação máxima
1.1 Execução Orçamentária (valores)	200
1.1.1 Dotação Inicial	20
1.1.2 Autorizado	30
1.1.3 Empenhado	20
1.1.4 Liquidado	20
1.1.5 Pago	30
1.1.6 Restos a pagar pagos	30
1.1.7 Total Desembolsado	30
1.1.8 Restos a pagar a pagar	20

Fonte: Birderman e Puttomatti (2014)

As demais subdivisões dos indicadores para cada parâmetro podem ser observadas no Anexo A – Parâmetros/Indicadores.

O índice de transparência é obtido a partir da somatória do total obtido por cada parâmetro (conteúdo, série histórica e frequência de atualização e usabilidade).

C = Conteúdo, com pontuação máxima igual a 2.750 pontos, representando 55% do total.

SH = Séries Históricas, com pontuação máxima igual a 250 pontos, representando 5% do total.

U = Usabilidade, com pontuação máxima igual a 2000 pontos, representando 40% do total.

Desta forma, $C_{\text{máx}} + SH_{\text{máx}} + U_{\text{máx}}$ é igual a 5000 pontos (100%) ou, em termos percentuais (Índice de Transparência) $C_{\text{max}} + SH_{\text{max}} + U_{\text{max}} = 1$.

3.3 Amostra

O Sul do Brasil é uma das regiões com maior percentual de pessoas vinculadas ao ensino superior (IBGE/PNAD, 2015). Por conta

disto, optou-se por selecionar os portais eletrônicos dos institutos federais de educação e das universidades federais, estaduais e municipais desta região para comporem o universo da pesquisa.

Para seleção da amostra foi utilizado o Portal Eletrônico do Ministério da Educação em <http://emec.mec.gov.br/>. Assim, foram selecionadas vinte e nove instituições, sendo onze universidades federais, nove universidades estaduais, três universidades municipais e seis institutos federais de educação.

A obtenção dos portais eletrônicos destas instituições se deu por meio da ferramenta de busca google (www.google.com). As onze universidades federais selecionadas, seus portais, bem como o Estado que fazem parte, previsão orçamentária para 2016 em milhões de reais e o ano de criação podem ser visualizadas no Quadro 3 – Universidades Federais do Sul do Brasil:

Quadro 3 – Universidades Federais do Sul do Brasil

Instituição	Portal	Estado	Orçamento 2016	Criação
UNILA	www.unila.edu.br	PR	155	2010
UFPR	www.ufpr.br	PR	1.342	1912
UTFPR	www.utfpr.edu.br	PR	871	1909
UFCSPA	www.ufcspa.edu.br	RS	127	1953
UFPEL	www.ufpel.edu.br	RS	653	1969
UFSM	www.site.ufsm.br	RS	1.038	1960
UNIPAMP A	www.unipampa.br	RS	252	2008
FURG	www.furg.br	RS	409	1969
UFRGS	www.ufrgs.br	RS	1.639	1895
UFSC	www.ufsc.br	SC	1.339	1960
UFFS	www.uffs.edu.br/	SC/RS/ PR	225	2009

Fonte: Elaborado pelo autor.

Da mesma forma, as universidades públicas estaduais e municipais selecionada, seus portais, bem como o Estado as quais estão vinculadas, o orçamento para 2016 em milhões de reais e o ano de

criação podem ser visualizadas no Quadro 4 – Universidades Estaduais do Sul do Brasil:

Quadro 4 – Universidades Estaduais e Municipais do Sul do Brasil

Instituição	Portal	Estado	Orçamento 2016	Criação
UEL	www.uel.br/portal	PR	605	1970
UEM	www.uem.br	PR	550	1969
UNESPAR	www.unespar.edu.br	PR	155	2001
UEPG	www.portal.uepg.br	PR	281	1969
UNICENTRO	www.unicentro.br	PR	216	1990
UENP	www.uenp.edu.br	PR	77	2006
UNIOESTE	www.unioeste.br	PR	359	1988
UERGS	www.uergs.edu.br	RS	75	2001
UDESC	www.udesc.br	SC	398	1965
USJ	www.usj.edu.br	SC	22	2004
FMP	ww.fmpsc.edu.br	SC	8	2005
UNIUV	www.uniuv.edu.br	PR	14	1974

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, os Institutos Federais de Educação selecionados podem ser visualizados no Quadro 5 – Institutos Federais de Educação do Sul do Brasil:

Quadro 5 – Institutos Federais de Educação do Sul do Brasil

Nome	Portal	Estado	Orçamento 2016	Criação
IFSC	www.ifsc.edu.br	SC	458	2008
IFC	www.ifc.edu.br	SC	256	2008
IFRS	www.ifrs.edu.br	RS	287	2008
IFFARROU PILHA	www.iffarroupilha.br	RS	204	2008
IFSUL	www.ifsul.edu.br	RS	336	2008
IFPR	www.ifpr.edu.br	PR	260	2008

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 Limitações da Pesquisa

Podem ocorrer imprecisões quanto à atribuição das pontuações, uma vez que alguns quesitos contêm certa subjetividade, resultando em avaliações distintas a depender da compreensão do avaliador.

A pesquisa ocorreu entre os meses de setembro e outubro e seus resultados demonstram um retrato momentâneo sobre a capacidade dos portais eletrônicos analisados serem transparentes quanto às contas públicas, sendo razoável pressupor que os resultados encontrados na pesquisa poderão sofrer modificações no futuro.

4. RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA EMPÍRICA

Este capítulo apresenta os resultados da análise da pesquisa empírica, realizada nos portais eletrônicos das instituições de ensino superior do Sul do Brasil.

4.1 – Análise quanto ao parâmetro conteúdo

O conteúdo é o parâmetro com maior peso dentre aqueles apontados pela metodologia, representando 55 % da pontuação total ou 2.750 pontos. Dentre as instituições analisadas, nenhuma atingiu a pontuação máxima para o parâmetro.

Verificou-se que dos vinte e nove portais analisados, três não apresentam quaisquer informações referentes ao parâmetro conteúdo, são eles: USJ, FMP e UERGS.

A USJ possui página intitulada de Prestação de Contas. Ocorre que os dados expostos estão desatualizados, inviabilizando o acesso às contas públicas pelos usuários. As informações mais recentes referem-se ao ano de 2014, relativas aos valores globais do balanço patrimonial, financeiro e orçamentário. Cada um dos *links* disponibilizados resulta em página inexistente.

Já a FMP e a UERGS não disponibilizam quaisquer dos quesitos previstos para o parâmetro conteúdo em seus Portais. A UERGS apresenta no topo da sua página inicial *link* de redirecionamento ao Portal de Transparência do Governo Estadual do Rio Grande do Sul. No entanto, não fornece instruções de como acessar suas contas ou quais dados poderiam ser eventualmente encontrados no *link* sugerido.

Sobre este aspecto, o Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012 estabelece que órgão e entidades devem realizar a remissão para os Portais de Transparência sem prejuízo das iniciativas próprias de divulgação em seus próprios portais (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

No tocante ao quesito execução orçamentária, o qual contempla os itens: dotação inicial; valor autorizado, empenhado, liquidado e pago; restos a pagar pagos e a pagar; e total desembolsado, quinze (51,72%) instituições de ensino não trazem quaisquer informações em seus portais.

A UFRGS, IFPR, UNIPAMPA e UFSM apresentam o quesito de forma completa, mas apenas esta última traz as informações de forma vinculada em seção específica para divulgação destas informações.

Dentre os indicadores do quesito em análise, os que mais comumente foram omitidos pelas instituições são os restos a pagar pagos e os restos a pagar a pagar que são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, impossibilitando que o usuário tenha uma ampla visão sobre o equilíbrio orçamentário da instituição (BRASIL, 1964).

Outra informação negligenciada por dezoito (62,06%) dos portais analisados foi o valor autorizado para as despesas da instituição, fato que impede que se faça uma relação entre o valor que a instituição previu para seus gastos e aquilo que ela efetivamente foi autorizada a gastar.

Quanto à classificação orçamentária institucional, dezenove portais (65,51%) apresentam o quesito em formato integral, ou seja, apontam o órgão e a unidade orçamentária vinculados ao gasto público. Tal aspecto é relevante, pois quando trabalhado pelas instituições de forma detalhada, permite que o usuário acompanhe os gastos por unidades administrativas, por exemplo: reitoria, restaurante universitário, pró-reitorias, dentre outras subdivisões orçamentárias.

O acesso à classificação funcional programática foi plenamente atendido apenas pelas instituições IFPR, IFSC, UNILA, UFCSPA e UFSM e de maneira parcial em outras nove instituições. Em quinze (51,72%) instituições, não foi possível encontrar quaisquer informações referentes à classificação funcional programática.

Cabe a observação de que o “subtítulo” é o elemento de maior ausência nos portais avaliados, o que obsta a localização física da ação orçamentária. Tornar públicas as informações sobre a classificação funcional e programática é relevante, pois por meio delas é possível encontrar a resposta para as perguntas: em que áreas de despesa a ação governamental será realizada? Qual o tema da Política Pública? O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa? Como é feito e onde é feito? (BRASIL, 2016b).

Quanto à classificação orçamentária por natureza da despesa, o IFPR, IFSC, UNILA, UFCSPA e UFSM apresentam todos os quesitos requeridos pela metodologia. Dez (34,48%) instituições não trazem quaisquer informações referentes a esta classificação e outras quatorze (48,27%) o fazem de forma incompleta. O item mais vezes apresentado por estas instituições foi o grupo de natureza da despesa, o qual

apresenta, por exemplo, o valor gasto com diárias, auxílio alimentação, aquisição de materiais permanentes e outros.

Corretamente utilizada, a classificação orçamentária por natureza da despesa responde aos seguintes questionamentos: Qual o efeito econômico da realização da despesa? De que forma serão aplicados os recursos? Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir? (BRASIL, 2016b).

Já a fonte de recursos, que apresenta de onde vem os recursos utilizados para realizar a despesa, é pouco divulgada pelos portais das instituições de educação superior. Para este quesito, apenas oito (27,58%) instituições trazem informações e as demais nada apresentam.

Ausentes estas informações, as instituições retiram dos interessados o direito à informação, impedindo que haja pleno controle popular dos atos da administração pública, já que o acompanhamento da aplicação dos recursos financeiros leva a sociedade a ocupar um papel fundamental na identificação de desvios (FILGUEIRAS, 2011).

Em contrapartida, um dos parâmetros mais recorrentes nos portais das instituições, em regra apresentados de forma integral e com todas as informações vinculadas, é o detalhamento de pessoal e encargos sociais. Dezoito (62,08%) instituições de ensino trazem em seus portais dados relativos aos nomes, vínculos, remuneração, cargos e funções de servidores. Duas entidades exibem essas informações de forma limitada e nove não tornam públicos os dados referentes ao quesito.

A publicação dos salários de forma vinculada ao nome do servidor e ao cargo/função que ocupam permite que os interessados verifiquem se os salários estão sendo pagos na forma da lei, dentro dos limites previstos constitucionalmente ou com gratificações e benefícios devidos, contribuindo para um maior controle da sociedade.

Por outro lado, apenas nove (31,03%) entidades disponibilizam dados referentes aos documentos de empenho em suas seções. Seis de forma completa e três de forma incompleta. Também escassa é a quantidade de instituições que trazem informações relativas aos documentos de pagamento, sendo cinco de forma integral e uma de forma parcial. Outras vinte e três (79,31%) instituições nada apresentam sobre o quesito.

A lista de beneficiários do pagamento, pessoas físicas ou jurídicas, aponta para os credores das instituições. Tais informações são exibidas de forma completa em sete (24,13%) dos vinte e nove portais

analisados, são elas: UNILA, UFCSPA, UFSM, IFSC, IFPR, UEPG e UNICENTRO.

Outras oito (27,58%) instituições trazem informações limitadas sobre os beneficiários de pagamento. Nestas, a informação corriqueiramente apresentada é sobre o valor pago às despesas de diárias e passagens.

Um aspecto que dificulta a compreensibilidade das contas públicas é o fato de nenhuma instituição apresentar de forma agregada os quesitos: execução orçamentária; classificação orçamentária (institucional, funcional programática e natureza da despesa); fonte de recursos; documento de empenho; documento de pagamento e beneficiário do pagamento.

Além disso, é relevante mencionar a assimetria informacional entre o conteúdo disponibilizado pelas instituições de ensino analisadas e o conteúdo que pode ser obtido nos portais de transparência governamentais.

A análise das informações disponibilizadas nos portais governamentais, para cada uma das instituições, sobre os quesitos classificação (funcional programática e natureza da despesa), detalhamento de pessoal, fonte de recursos, documento de empenho, documento de pagamento, beneficiário de pagamento e receitas apontam um caminho a ser explorado pelas instituições analisadas no sentido de melhorarem a divulgação do conteúdo de suas contas públicas, conforme Quadro 6 – Assimetria Informacional:

Quadro 6 – Assimetria Informacional

<u>Instituições</u>	<u>Conteúdo Disponibilizado</u>	<u>Conteúdo Portal Governamental</u>
Universidades Federais	530 pontos	1250 pontos
Universidades Estaduais	393,33 pontos	1150 pontos
Universidades Municipais	0 pontos	716,66 pontos
Institutos Federais	488,33 pontos	1250 pontos

Fonte: Elaborado pelo autor

A fim de preencher tal lacuna, as instituições poderiam disponibilizar, em suas páginas, links de redirecionamento aos portais governamentais e correlatos, concomitante a instruções de acesso ao

internauta, indicando o conteúdo a ser obtido, para que estes possam acessar as informações que desejam.

Neste sentido, assim dispõe a Lei de Acesso à Informação:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, **bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;** [...] (BRASIL, 2012, grifos nossos).

Se um dos objetivos do governo eletrônico é combater a assimetria informacional existente entre o governo e a sociedade, diminuindo os problemas de agência que existem entre os gestores públicos e os cidadãos (G2C) (MELLO, 2009), o resultado da pesquisa indica que há uma assimetria informacional também na relação Governo para Governo (G2G), que se diminuída pelas entidades analisadas resultará em níveis melhores de transparência.

Quanto aos procedimentos licitatórios, dezessete (58,62%) portais permitem o acesso aos editais sem a necessidade de cadastro prévio. A demanda por registro para obtenção de editais foi exigida por oito instituições e quatro não trazem informações sobre licitações em seus portais, são elas: FMP, FURG, UERGS e USJ.

A ampla divulgação deste quesito favorece a concorrência entre licitantes, divulga ao público em geral o objeto a ser adquirido pela administração e dificulta a ocorrência de práticas lesivas ao interesse público, como a corrupção.

De maneira adversa, apenas seis instituições apresentaram a relação dos participantes nos procedimentos licitatórios. A diminuta divulgação deste quesito veta ao usuário conhecer os dados alusivos às propostas de preços nos processos de licitação e verificar os percentuais de descontos obtidos em cada procedimento.

Na contramão da maioria das entidades analisadas, destaca-se a página de licitações da UNILA que traz os percentuais de vantajosidade econômica de forma clara e com todos os documentos adstritos ao processo de licitação, inclusive com a relação de empresas participantes que concorreram às licitações.

Outro item de divulgação obrigatória são os contratos. Na UFPR, UNILA, UENP, IFSC e IFRS os contratos são apresentados na íntegra, mas somente a UNILA e IFSC obtiveram pontuação completa no

questo, pois disponibilizam também a data de publicação no diário oficial.

Quatorze (48,27%) entidades apresentam planilhas para consulta com dados incompletos. Chama atenção que dez destas instituições não trazem os elementos programa de trabalho, natureza da despesa e empenho referentes aos contratos, sendo estes os itens omitidos com maior ocorrência.

Trazendo informações diferentes das demais, destaca-se o site da UEL, pois além de informações sobre os contratos, disponibiliza ao internauta informações mais apuradas sobre o andamento de obras da Instituição. Esse é um aspecto positivo e inovador, que amplia a transparência, uma vez que não apenas expõe os números frios de contratos, além de apresentar dados vinculados (área, edital, contrato, fonte de recurso, ordem de início de serviços, prazo de execução e aditivo, previsão de término, valores contratos e empresa vencedora).

Ao usuário é possível acompanhar, por exemplo, o andamento da construção de laboratórios, clínicas, restauração e reforma de teatro e até mesmo contatar, por meio do número de telefone informado, os fiscais responsáveis pela obra.

No tocante aos convênios, treze (44,82%) instituições de ensino não apresentam em seus portais quaisquer dos dados requeridos pela metodologia. Doze (41,37%) entidades tornam públicas informações parciais e somente a FURG, UFPR UNILA e UFSM fornecem de maneira integral os itens desejados.

Cabe salientar que, da totalidade das entidades avaliadas, sete (24,13%) indicam acesso ao Portal de Convênios do Governo Federal - SICONV para visualização de registros referentes aos convênios firmados, contudo, apenas a UFSM apresenta instruções detalhadas de acesso ao sistema, o que reforça a dificuldade que as entidades governamentais possuem em indicar condições de acesso aos seus próprios serviços.

Se já é presumível a importância da publicação de convênios para os órgãos e entidades públicas em geral, nas instituições de ensino superior, por firmarem com frequência convênios institucionais em âmbito nacional e internacional, os quais abrem portas para a mobilidade acadêmica, o retorno a ser obtido com a divulgação é ainda maior.

Além de ajudar as pessoas a tomarem melhores decisões, a disponibilização destas informações faz com que caia o número de perguntas que as instituições recebem da população, diminuindo a carga de trabalho e os custos envolvidos (DIETRICH *et al*, 2011).

Neste cenário, a UFSM se destaca, pois além de fornecer relação de convênios nacionais e internacionais em vigência, elabora, quinzenalmente, boletim de convênios, contendo extratos de convênios e congêneres, com o intuito de proporcionar maior transparência a comunidade universitária.

No que se refere às receitas, apenas seis instituições publicizam os dados de forma completa, são elas: IFSC, UDESC, UEPG, UFPR, UFRGS e UNIPAMPA. Outras três entidades apresentam dados parciais. A previsão de valor a ser recebido foi o item mais vezes omitido por estas instituições. Ressalta-se que vinte instituições nada exibem em relação a receitas, resultando em um percentual de atendimento ao quesito de apenas 28,97%.

No que diz respeito às leis orçamentárias perquiridas, apenas onze (37,93%) apresentaram alguma destas normas. Apenas o IFPR e a UDESC disponibilizaram simultaneamente às três normas: LOA, LDO e PPA. A LOA é disponibilizada por onze entidades, sendo a lei mais comumente apresentada, a LDO apenas por quatro e o PPA por três instituições.

As leis orçamentárias são instrumentos de transparência de gestão fiscal, os quais devem ser objeto de ampla divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2000). A não disponibilização destes instrumentos, além de dificultar a plena transparência, impõe limitações para que a comunidade acadêmica saiba quais são os objetivos, as diretrizes e as metas destas instituições.

É importante salientar que além da autonomia didático-científica, as instituições públicas de ensino superior gozam de autonomia na gestão financeira e patrimonial (BRASIL, 1998). De forma positiva, esta autonomia vem sendo utilizada, ainda que timidamente, para integrar a comunidade acadêmica às deliberações orçamentárias, por meio de proposições de orçamento participativo, com exemplos na FAED/UDESC⁵ e na UEM.

⁵ O modelo de orçamento participativo da FAED/UDESC foi obtido na íntegra pelo link: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1546/processo_39944_2015_orcamento_participativo_faed_2015.pdf. Acesso em outubro de 2016.

Outro aspecto positivo foi encontrado no Portal do IFSC. Trata-se da série “Orçamento”⁶, produzida com a finalidade de aproximar o cidadão das contas públicas por meio de textos informativos em linguagem didática e auxílios visuais.

Já os relatórios de gestão, outro quesito analisado pela metodologia, estão disponibilizados em dezoito (62,06%) portais. Destaca-se que deste total, dezessete são pertencentes a instituições de ensino federais, fato que aponta para o pleno atendimento do quesito nesta esfera. A relevância de tal divulgação fica evidenciada no preâmbulo do relatório de gestão 2015 da UDESC:

As informações apresentadas no Relatório de Gestão 2015 buscam contribuir para tornar a transparência de suas atividades um pressuposto básico para a eficiência administrativa, bem como para democratização do acesso à informação, sendo uma fonte importante de comunicação com a comunidade universitária e com a sociedade catarinense (UDESC, 2015).

Um aspecto a salientar diz respeito ao conteúdo apresentando no relatório de gestão, o qual, muitas das vezes, traz informações perquiridas pela metodologia, como relação de convênios, contratos, detalhes orçamentários, mas que não são disponibilizadas nos portais analisados dentro de suas seções específicas. A presença destas informações em documentos genéricos, como os relatórios de gestão, não foram consideradas para a pontuação das instituições.

Quanto às informações alusivas ao patrimônio de bens móveis e imóveis, somente a UEL, UEM, UEPG, UNICENTRO e UFSC apresentam informações concernentes ao patrimônio e apenas a UFSC disponibiliza de forma completa os itens previstos na metodologia. Embora exista legislação prevendo a realização de inventário pelas instituições públicas desde 1964, este quesito foi o pior avaliado dentre

⁶ A série “orçamento” pode ser acessada em: <http://www.ifsc.edu.br/governo-federal/6198-http-linkdigital-ifsc-edu-br-2016-08-12-serie-orcamento-entenda-como-se-forma-o-orcamento-federal>. Acesso em outubro de 2016.

todo o parâmetro conteúdo com percentual de atendimento de apenas 11,72% (BRASIL, 1964).

A análise dos resultados aponta que a UNILA e a UFSM foram as instituições com maior pontuação para o parâmetro, com índice de atendimento de 75,65% e 75,27%, respectivamente. A boa pontuação obtida por estas instituições é resultado da correta remissão ao conteúdo armazenado nos portais governamentais, bem como pela produção e disponibilização de conteúdos próprios.

Dentre todas as instituições de ensino superior municipais, somente a UNIUV pontuou, pois apresenta em seu portal a opção de acesso às licitações, sem necessidade de cadastro. Nenhuma instituição municipal analisada apresentou quaisquer dados referentes à execução e a classificação orçamentária, documento de empenho e documento de pagamento, beneficiários de pagamento, dentre outros quesitos previstos na metodologia.

Apenas sete instituições atingiram 50% ou mais para o parâmetro, sendo seis delas instituições federais e uma delas vinculada ao Estado do Paraná.

Por grupos de instituições, a pontuação média obtida foi maior nas universidades federais, com índice médio de atendimento de 42,44%, seguido pelos institutos federais com atendimento de 34,30% e pela composição de universidades estaduais com 34,13%, conforme Quadro 7 – notas do parâmetro conteúdo por grupos de instituições.

Quadro 7 – Notas do parâmetro conteúdo por grupos de instituições.

<u>Grupos de Instituições</u>	<u>Pontuação Média</u>	<u>% Médio</u>
Universidades Federais	1167,27 pontos	42,44
Universidades Estaduais	938,75 pontos	34,13
Universidades Municipais	50 pontos	1,81
Institutos Federais	943,33 pontos	34,30

Fonte: Elaborado pelo autor.

Já a classificação geral, com as notas individuais para cada um dos quesitos e por instituições, pode ser visualizada no Quadro 8 – Notas gerais para o parâmetro conteúdo:

Quadro 8 – Notas gerais para o parâmetro conteúdo.

Instituições	Execução Orçamentária	Classificação Institucional	Classificação Fun. Prog.	Natureza da Despesa	Detalhamento de Pessoal	Fonte de Recursos	Documento de Empenho	Documento de Pagamento	Informações Agregadas	Receitas	Beneficiários de Pag.	Licitações	Relação de Participantes	Contratos	Convênios	Leis e Relatório	Patrimônio	<u>Soma</u>
UNILA	150	150	150	150	200	100	200	200	0	0	150	150	100	100	200	80	0	2080
UFSM	200	150	150	150	200	100	200	200	0	100	150	150	0	70	200	50	0	2070
IFPR	200	150	150	150	200	100	200	200	0	100	150	150	100	0	0	100	0	1950
IFSC	0	150	150	150	200	100	200	200	0	0	150	150	0	70	0	30	0	1550
UEPG	0	150	0	70	200	100	100	80	0	100	150	120	100	100	100	40	120	1530
UFCSPA	100	150	150	150	20	100	200	200	0	0	150	120	0	70	0	30	0	1440
UFSC	150	150	60	20	200	0	100	0	0	0	100	150	100	70	40	50	200	1390
UNICENTRO	0	150	0	100	200	100	200	0	0	0	150	120	0	60	70	0	120	1270
UNIPAMPA	200	150	30	50	200	0	0	0	0	100	100	120	0	70	60	30	0	1110
UFRGS	200	150	30	20	200	0	0	0	0	100	0	150	0	70	160	30	0	1110
UENP	0	150	0	40	200	0	0	0	0	80	100	150	100	90	180	0	0	1090
UDESC	110	150	60	70	200	0	0	0	0	100	0	120	0	0	70	100	0	980
UNIOESTE	0	150	0	50	200	100	0	0	0	80	100	150	0	0	90	40	0	960
UFPEL	100	150	30	20	200	0	0	0	0	0	100	150	0	70	70	30	0	920

UFR	70	150	0	0	200	0	0	0	0	0	0	150	0	90	200	50	0	910
IFRS	100	150	30	20	200	0	0	0	0	0	100	150	0	90	0	30	0	870
UEM	0	150	0	70	0	0	0	0	0	80	100	120	0	50	100	0	120	790
UEL	0	0	0	0	200	0	60	0	0	0	100	120	0	60	90	0	120	750
UFFS	140	150	30	20	200	0	0	0	0	0	0	150	0	0	0	50	0	740
IFSUL	100	150	30	20	30	0	0	0	0	0	100	120	0	70	0	30	0	650
UFTPR	100	150	30	20	0	0	0	0	0	0	100	120	0	70	0	50	0	640
FURG	0	0	0	0	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	180	50	0	430
IFARROUPILHA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	100	70	0	30	0	350
IFC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	0	70	40	30	0	290
UNESPAR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	0	0	0	0	0	150
UNIV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	150	0	0	0	0	0	150
UERS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
USJ	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FMP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborado pelo Autor.

4.2 – Análise quanto ao parâmetro série histórica e frequência de atualização

Neste parâmetro foram abordadas informações sobre a disponibilização de séries históricas, entre um e dez anos e a frequência de atualização das informações sobre as despesas públicas das instituições analisadas.

Nove instituições atingiram a nota máxima para a série histórica e sete para a frequência de atualização. Apenas três instituições atingiram notas máximas para ambos os quesitos: UEM, UFCSPA e UFSM.

Ao todo, oito (27,58%) instituições deixaram de apresentar ao menos quatro anos de série histórica das suas contas públicas, fato que conjugado com uma frequência de atualização das informações superior a sessenta dias rendeu-lhes pontuação zero para o parâmetro.

No que tange à frequência de atualização, onze instituições atualizam informações sobre a despesa de suas contas em um prazo superior a sessenta e um dias. Outras onze o fazem num prazo entre trinta e um a sessenta dias e somente sete instituições atendem a liberação das informações em tempo real.

O reduzido número de instituições que atinge a nota máxima serve de alerta quanto ao não cumprimento da legislação que estabelece a divulgação das informações financeiras e orçamentárias em tempo real, conforme disposto no inc. II, do § 2º do Art. 2º do Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010:

II - liberação em tempo real: a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento;

Quanto à série histórica, dez instituições apresentam informações sobre suas contas com dez anos ou mais. Outras dez disponibilizam informações sobre as contas entre cinco e nove anos e nove instituições não disponibilizam acesso às contas de anos anteriores, impedindo que o usuário faça uma análise comparativa mais aprofundada com relação às contas públicas, prejudicando diretamente a utilidade para decisões (PLATT NETO *et al*, 2007).

Por grupos de instituições, a pontuação média obtida foi maior nas universidades federais, com percentual de atendimento de 51,27%, seguido pelos institutos federais com percentual de 40% e pela composição de universidades estaduais com percentual de 34,67%. As universidades municipais não pontuaram neste parâmetro, conforme Quadro 9 – notas do parâmetro série histórica e frequência de atualização por grupos de instituições:

Quadro 9 – Notas do parâmetro série histórica e frequência de atualização por grupos de instituições

<u>Grupos de Instituições</u>	<u>Pontuação Média</u>	<u>% Médio</u>
Universidades Federais	125,45 pontos	50,28
Universidades Estaduais	86,66 pontos	34,67
Universidades Municipais	0 pontos	0
Institutos Federais	100 pontos	40,00

Fonte: Elaborado pelo autor

Os resultados individuais do tema “série histórica e frequência de atualização” podem ser observados no Quadro 10 – Notas gerais do parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização:

Quadro 10 – Notas gerais do parâmetro Série Histórica e Frequência de Atualização

<u>Instituições de Ensino Superior</u>	<u>Série Histórica</u>	<u>Atual. da Despesa</u>	<u>Soma</u>	<u>Percentual</u>
UFCSPA	100	150	250	100,00%
UFSM	100	150	250	100,00%
UEM	100	150	250	100,00%
UNICENTRO	90	150	240	96,00%
UNILA	70	150	220	88,00%
IFSC	70	150	220	88,00%
IFPR	70	150	220	88,00%
UFTPR	100	10	110	44,00%
UFPEL	100	10	110	44,00%
UFRGS	100	10	110	44,00%
UFSC	100	10	110	44,00%
UDESC	100	10	110	44,00%
UNIPAMPA	100	0	100	40,00%

UEPG	80	10	90	36,00%
IFRS	70	10	80	32,00%
IFSUL	70	10	80	32,00%
UFPR	50	10	60	24,00%
UFFS	50	10	60	24,00%
UENP	50	0	50	20,00%
UNIOESTE	30	0	30	12,00%
UEL	0	10	10	4,00%
FURG	0	0	0	0,00%
IFC	0	0	0	0,00%
IFARROUPILHA	0	0	0	0,00%
UNESPAR	0	0	0	0,00%
UERGS	0	0	0	0,00%
USJ	0	0	0	0,00%
FMP	0	0	0	0,00%
UNIUV	0	0	0	0,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor

4.3 – Análise quanto à usabilidade

A usabilidade é o segundo parâmetro com maior relevância na metodologia utilizada, com pontuação máxima a ser obtida de dois mil pontos, representando 40 % da pontuação total.

O primeiro quesito em análise é o que contempla a interação do usuário, onde são avaliadas questões como: manual de navegação, perguntas frequentes, glossário simples e interativo, fale conosco por e-mail e por telefone.

Nenhuma instituição obteve pontuação plena para o quesito, fato que aponta para a dificuldade que as instituições possuem em tornar mais interativas as suas informações, criando obstáculos ao acesso à informação de forma transparente, objetiva e com linguagem de compreensão facilitada.

As instituições analisadas não disponibilizam em seu sítio eletrônico os glossários interativo ou simples. Para suprir esta lacuna,

poderiam utilizar páginas de redirecionamento a glossários⁷ já utilizados pela administração pública, já que os termos técnicos utilizados são os mesmos.

Outro aspecto desabonador é a ausência de manual de navegação, à exceção da UFSM que inova, em relação aos dados que apresenta, pois, diferentemente das demais, indica os melhores caminhos para navegação em busca das informações relativas às contas públicas da instituição, ampliando a facilidade do usuário em obter os dados desejados, estejam estes na página da entidade ou em páginas auxiliares de pesquisa.

Já um aspecto positivo é que todas as instituições analisadas possuem canal de fale conosco, indicando telefone e e-mail para contato e vinte e três (79,31%) instituições apresentam opção para acesso de perguntas frequentes.

Quanto ao parâmetro possibilidade de download, o qual abrange a possibilidade do usuário gravar o banco de dados sobre as contas públicas das instituições, nenhuma atendeu ao quesito de forma plena ou limitada. O que se permite ao usuário é baixar fragmentos de dados, tais quais, licitações e contratos específicos ou planilhas já elaboradas com informações agregadas sobre algum conteúdo previamente elaborado. Há certos mecanismos de busca que trazem resultados que sequer permitem que o usuário faça download do conteúdo.

Um aspecto que deve ser salientado é que as instituições trabalham com dados em formato .pdf, ou seja, as entidades analisadas não possibilitam o download de suas contas públicas em formato de dados abertos, os quais podem ter utilidade para a atuação de vários grupos de indivíduos e organizações, por trazer benefícios em áreas como transparência e controle democrático, participação popular e empoderamento dos cidadãos (DIETRICH *et al*, 2011).

Ao não disponibilizar download em formato de dados abertos sobre suas contas públicas, as instituições de ensino superior estão dificultando que haja inovação nesta área. Tal ausência impede que os usuários efetuem combinações diversas das fontes e padrões, o que poderia acarretar em novas formas de controle, novos métodos de interpretação, maneiras distintas de fiscalização e outras possibilidades que se quer podem ser previstas (DIETRICH *et al*, 2011).

⁷ O glossário utilizado pelo governo federal no Portal da Transparência encontra-se no link: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/>. Acesso em outubro de 2016.

Como aspecto positivo, salienta-se que iniciativas para disponibilizar dados abertos já começaram a ser aplicadas por parte destas instituições, como o IFC, UFRGS e UNIPAMPA. Esta última já disponibiliza alguns conteúdos para download, tais quais: informações sobre docentes, técnicos administrativos, acadêmicos e frota de veículos. No entanto, nenhuma destas apresenta banco de dados sobre suas contas públicas.

Quanto à delimitação temporal das consultas, apenas a UEPG e a UNICENTRO permitem delimitação temporal das consultas de forma plena, tendo em vista que se pode relacionar a pesquisa por data de início e fim, possibilitando a emissão de resultados mensais, bimestrais, trimestrais, semestrais e anuais. Outras dezenove (65,51%) instituições permitem aferição dos seus dados por delimitações temporais limitadas, com maior predominância para a delimitação mensal, encontrada em onze destas instituições.

No que tange a facilidade de navegação, o primeiro item analisado diz respeito à forma com que as instituições disponibilizam o conteúdo sobre as contas públicas, se de forma concentrada em um único site ou *linkado* e nominado na página principal. O resultado da análise aponta que nenhuma instituição mantém os dados sobre suas contas de forma concentrada em um único site e vinte e cinco (86,20%) instituições se utilizam de *link* em sua página principal que dará acesso às informações sobre as contas públicas da instituição, em atendimento ao artigo 7º do Decreto nº 7.724, que assim dispõe:

Art. 7º É dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na Internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão implementar em seus sítios na Internet **seção específica para a divulgação das informações de que trata o caput.**

§ 2º Serão disponibilizados nos sítios na Internet dos órgãos e entidades, conforme padrão estabelecido pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República: I - **banner na página inicial, que dará acesso à seção específica de que**

trata o § 1º: [...] (BRASIL, 2012, grifos nossos)

Outro aspecto a salientar é que embora não haja exigência legal, o fato das instituições não utilizarem um padrão de nomenclatura para as referidas seções de divulgação das informações foi considerado um aspecto desabonador, pois dificulta a localização de forma célere destas seções, inibindo um amplo acesso a elas e a sua divulgação.

Neste sentido, foram encontrados diversos títulos para nomear as seções, como: Transparência, Acesso à Informação, Portal de Transparência e Prestação de Contas. Salienta-se que o banner na página inicial não foi encontrado em dezesseis (55,17%) dos vinte e nove sítios eletrônicos analisados, os quais se utilizam de formas distintas para remeter o usuário às suas seções sobre as contas públicas.

Ainda, o acesso às seções específicas deveria seguir um padrão estruturado, como sugere a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, ao indicar que o acesso se dê pelo endereço “www.domíniodoórgão/acesso-a-informacao”. O que se observa, no entanto, é a utilização de distintos endereços para acesso à seção, com atendimento de apenas cinco instituições ao padrão ideal: UNILA, UFSM, IFPR, UFTPR e IFC.

Outro item relevante para a facilidade de navegação é a disponibilização do conteúdo sobre as contas públicas em formato html. Neste sentido, quatorze (48,27 %) instituições atenderam ao padrão tido como ideal.

A não disponibilização de formulários para consulta por quinze (51,72%) instituições também chama a atenção. Isto acarreta aos usuários um menor nível de interação, já que muitas vezes as informações são disponibilizadas em planilhas pré-formatadas, relegando-os a uma condição passiva na obtenção de informações.

Buscando evitar que este padrão se estabeleça, a LAI determinou que os portais governamentais possibilitem a gravação de relatórios, por meio de formulários, em diversos formatos eletrônicos, de forma a tornar mais fácil a análise das informações (BRASIL, 2011).

No que tange a liberdade de preenchimento de formulários, nenhuma instituição atingiu nota máxima para o quesito. As quatorze (48,28%) instituições analisadas que ofertam esta ferramenta trazem opções restritas de pesquisa, exigência de preenchimento e campos interdependentes, impedindo a plena personalização da consulta pelo usuário.

Outro aspecto que poderia facilitar a compreensão dos usuários quanto às contas públicas das instituições é a utilização de gráficos e auxílios visuais pelas instituições, mas esta abordagem não foi encontrada em nenhuma das instituições analisadas.

O resultado da análise aponta que nenhuma instituição atingiu nota superior a 50% do total do parâmetro usabilidade, indicando que há um longo caminho a ser percorrido pelas instituições de ensino superior até que os usuários consigam encontrar e compreender os dados desejados com facilidade.

Quando se objetiva informar algo ao público de maneira eficaz, deve-se disponibilizar o acesso à informação e também zelar pela forma com que o conteúdo é apresentado, considerando os dados, a linguagem e informações produzidas, por meio de instrumentos capazes de garantir um fluxo de comunicação contínua entre governo e sociedade (FARACO, 2015).

Por conta disto, todas as instituições necessitam desenvolver formas para tornar seus bancos de dados disponíveis para download, além de criarem novos formulários que permitam ao usuário o cruzamento diversificado de informações sobre classificação e execução orçamentária, além de fornecerem gráficos e auxílios visuais com o intuito de facilitar a compreensão do seu conteúdo.

A instituição que obteve a melhor avaliação para o parâmetro foi a UFSM, com atendimento de 33,54%. O quesito que obteve maior pontuação média foi a interação com o usuário, com percentual de atendimento de 58,27%.

Já para os quesitos possibilidade de download de banco de dados, formato de download e utilização de gráficos e auxílios visuais, por não serem disponibilizados pelas instituições, receberam pontuações nulas. O quesito facilidade de navegação teve um atendimento médio de apenas 20%.

Por grupos de instituições, a pontuação média obtida foi maior nos institutos federais, com percentual de atendimento de 22,83%, seguido pelas universidades federais com percentual de 20,27% e pela composição de universidades estaduais com percentual de 18,44%. As universidades municipais obtiveram 6,67% de pontuação média neste parâmetro, conforme Quadro 11 – notas do parâmetro usabilidade por grupos de instituições:

Quadro 11- Notas do parâmetro usabilidade por grupos de instituições

<u>Grupos de Instituições</u>	<u>Pontuação Média</u>	<u>% Médio</u>
Universidades Federais	415,45 pontos	20,27
Universidades Estaduais	368,88 pontos	18,44
Universidades Municipais	133,33 pontos	6,67
Institutos Federais	456,66 pontos	22,83

Fonte: Elaborado pelo Autor.

As notas atribuídas para o parâmetro para cada uma das instituições analisadas podem ser verificadas no Quadro 12 – Notas gerais para o parâmetro usabilidade:

Quadro 12 – Notas gerais para o parâmetro usabilidade

<u>Instituições</u>	<u>Interação</u>	<u>Poss. de Download</u>	<u>Form. de Download</u>	<u>Del. Temp. da Cons.</u>	<u>Fac. de Navegação</u>	<u>Gráf. e Aux. Visuais</u>	<u>SOMA</u>
UFSM	140	0	0	80	450	0	670
IFPR	120	0	0	80	450	0	650
UNILA	100	0	0	80	450	0	630
UEPG	120	0	0	200	300	0	620
UNICENTRO	120	0	0	200	300	0	620
UEM	120	0	0	110	300	0	530
UFCSPA	120	0	0	80	300	0	500
UFFS	120	0	0	80	300	0	500
IFSC	120	0	0	80	300	0	500
IFRS	120	0	0	80	300	0	500
IFSUL	120	0	0	80	300	0	500
UNIPAMPA	120	0	0	30	300	0	450
UFSC	120	0	0	30	300	0	450
UENP	120	0	0	30	300	0	450

UFTPR	120	0	0	30	250	0	400
IFC	120	0	0	0	250	0	370
UEL	120	0	0	80	100	0	300
UDESC	120	0	0	80	100	0	300
UNIOESTE	100	0	0	80	100	0	280
UFPR	120	0	0	30	100	0	250
UFPEL	120	0	0	30	100	0	250
UFRGS	120	0	0	30	100	0	250
FURG	120	0	0	0	100	0	220
IFARROUPILHA	120	0	0	0	100	0	220
USJ	100	0	0	0	100	0	200
UERGS	120	0	0	0	0	0	120
UNESPAR	100	0	0	0	0	0	100
FMP	100	0	0	0	0	0	100
UNIUV	100	0	0	0	0	0	100

Fonte: Elaborado pelo Autor.

4.4 Ranqueamento e análise dos dados

Os resultados alcançados pela pesquisa revelaram que grande parte dos portais das instituições de ensino superior do Sul do Brasil não alcançaram níveis satisfatórios de transparência, com atendimento parcial aos itens previstos na metodologia analisada.

Apenas três instituições atingiram pontuação superior a 50% do total do índice: UFSM, UNILA e IFPR. Ao todo, dezoito instituições ficaram com pontuação inferior a 30 % e outras oito no patamar entre 30 e 50 %.

Considerando que doze⁸ destas instituições possuem a transparência como um dos seus valores fundamentais, pode-se dizer que quanto às contas públicas este é um valor que precisa ser aprimorado, compreendido e difundido pelas instituições analisadas, de

⁸ A UFPR, UFCSPA, UNIPAMPA, UFRGS, UFSC, UDESC, USJ, IFSC, IFC, IFRS, IFARROUPILHA e IFPR apresentam a transparência como um dos seus valores de atuação.

tal forma que se configure como um modo de conduta para toda a organização.

Entre as dez instituições melhores avaliadas, sete pertencem à rede federal de ensino, sendo cinco universidades e dois institutos e outras três vinculam-se ao Estado do Paraná: UEPG, UNICENTRO e UEM.

O resultado da pesquisa aponta que a série histórica/frequência de atualização foi o parâmetro que obteve a maior pontuação média, com atendimento de 38,48% dos critérios previstos para o tema pelas instituições. A UFSM, UNILA, UFCSPA e UEM atingiram a nota máxima para o parâmetro, apresentando condições para a comparabilidade das contas públicas, aumentando a utilidade para decisões, conforme exposto por Platt Neto et al (2007).

Quanto ao conteúdo, as instituições apresentaram atendimento médio de 32,81% aos quesitos previstos neste parâmetro. As informações mais comumente omitidas dizem respeito ao patrimônio e aos documentos de pagamento. Por sua vez, informações sobre procedimentos licitatórios estão disponíveis em mais de 80 % dos portais analisados.

As entidades que obtiveram maior pontuação para este parâmetro foram a UNILA, UFSM e o IFPR. Estas instituições atingiram índices superiores a 70%, pois combinaram a disponibilização de informações por elas custodiadas com o redirecionamento para informações disponibilizadas em outros portais governamentais.

Dentre todos os parâmetros, a usabilidade foi o que apresentou a pior avaliação. Em média, as instituições atingiram apenas 369,60 pontos dos 2.000 que poderiam ser obtidos. Este resultado indica que há um longo caminho a percorrer até que os usuários consigam encontrar informações com facilidade e compreender seu conteúdo com o auxílio de ferramentas dos próprios portais.

O baixos níveis de usabilidade encontrados apontam que o elemento da transparência pública que exige maior adequação por parte das instituições, de acordo com o referencial teórico elaborado por Platt Neto et al (2007), é a compreensibilidade.

A baixa usabilidade também induz à inocorrência da transparência. Não conseguindo apresentar em linguagem clara e de fácil compreensão às contas públicas, o que verdadeiramente as instituições promovem é a publicidade dos seus atos.

O grupo de instituições que apresenta os melhores resultados gerais é composto pelas universidades federais, com percentual de atendimento ao índice de 34,22 %. As universidades municipais, por sua vez, estão bastante distantes de atingirem níveis de transparência desejados, pois o percentual de atendimento ao índice foi de apenas 3,67%.

As notas médias gerais por grupos de instituições podem ser visualizadas no Quadro 13 – notas médias gerais por grupos de instituições:

Quadro 13 – Notas médias gerais por grupos de instituições

Grupos de Instituições	Pontuação Média	% Médio
Universidades Federais	1708,17	34,16%
Universidades Estaduais	1394,29	27,89%
Universidades Municipais	183,33	3,67%
Institutos Federais	1499,99	30,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor

As pontuações obtidas individualmente pelas entidades analisadas encontram-se no Quadro 14 – Classificação Individual:

Quadro 14 – Classificação individual

Instituições de Ensino Superior	Conteúdo	SH e Freq.	Usabilidade	Soma	%
UFSM	2070	250	670	2990	59,80%
UNILA	2080	250	630	2960	59,20%
IFPR	1950	220	650	2820	53,40%
IFSC	1550	220	500	2270	45,40%
UEPG	1530	90	620	2240	44,80%
UFCSPA	1440	250	500	2190	43,80%
UNICENTRO	1270	240	620	2130	42,60%
UFSC	1390	110	420	1920	38,40%
UNIPAMPA	1110	100	450	1660	33,20%
UEM	790	250	530	1570	31,40%
UENP	1090	50	420	1560	31,20%

UFRGS	1110	110	250	1470	29,40%
IFRS	870	80	500	1450	29,00%
UDESC	980	110	300	1390	27,80%
UFFS	740	60	500	1300	26,00%
UFPEL	920	110	250	1280	25,60%
UNIOESTE	960	30	280	1270	25,40%
IFSUL	650	80	500	1230	24,60%
UFPR	910	60	250	1220	24,40%
UEL	900	10	300	1210	24,20%
UFTPR	640	110	400	1150	23,00%
IFC	290	0	370	660	13,20%
FURG	430	0	220	650	13,00%
IFARROUPILHA	350	0	220	570	11,40%
UNESPAR	150	0	100	250	5,00%
UNIV	150	0	100	250	5,00%
USJ	0	0	200	200	4,00%
UERGS	0	0	120	120	2,40%
FMP	0	0	100	100	2,00%

Fonte: Elaborado pelo Autor

Descritas as principais ocorrências nos parâmetros analisados e demonstrada a classificação individualizada das instituições, no próximo capítulo serão apontadas as considerações finais sobre os aspectos abordados neste estudo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo são apresentadas considerações acerca do atendimento dos objetivos propostos e sugestões para estudos futuros.

O panorama geral da disponibilização das contas públicas permitiu identificar um baixo nível de transparência nas instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil. Verificou-se que estas instituições ainda são incapazes de dar pleno atendimento à Lei de Acesso à Informação, a qual trouxe novidades importantes para a transparência pública.

O descumprimento de diversos aspectos legais implica na oferta de um conteúdo desqualificado pela administração, o que tolhe de inúmeros usuários interessados a possibilidade concreta de realizarem um controle social mais efetivo.

Na realidade dos portais das instituições analisadas, dados sobre execução e classificação orçamentária, documentos de empenho e documentos de pagamento, fontes de recursos, receitas, beneficiários de pagamento, contratos, convênios, relação patrimonial e leis orçamentárias foram frequentemente omitidos.

Até mesmo instituições que possibilitam o acesso adequado ao conteúdo previsto em lei, com atendimento superior a 70% para o parâmetro, o fazem com baixa usabilidade, tornando a informação acessível apenas para os iniciados.

O contexto de baixa usabilidade encontrado na pesquisa, somado ao fato de poucas instituições garantirem acesso às informações de períodos anteriores, demonstra que estas instituições estão mais próximas de promoverem a publicidade do que propriamente a transparência de suas contas e, consequentemente, a *accountability*.

Um dos motivos para este diagnóstico está na condução inadequada de práticas de gestão do conhecimento, resultando na incapacidade destas instituições explorarem e disponibilizarem de forma clara aos seus usuários as informações vinculadas a outros portais governamentais e que, muitas das vezes, foram produzidas por elas próprias.

As melhores notas foram obtidas por instituições que conseguiram efetuar este redirecionamento. Tal evidência aponta este como sendo o caminho mais célere para melhorar o conteúdo disponibilizado pelas instituições, pois não demandaria grandes esforços técnicos e financeiros para serem incorporados e atualizados. Um

exemplo de instituição que soube se adequar a esta realidade é a UFSM, a qual se vale de indicações pormenorizadas para levar o usuário a ter acesso às suas contas públicas.

Há de se ressaltar, no entanto, que qualquer análise sobre a transparência ativa das instituições deverá considerar os desafios adstritos às instituições públicas, como a formação de recursos humanos especializados, infraestrutura tecnológica e tratamento prévio da informação a ser disponibilizada (RODRIGUES, 2013).

Além do conteúdo, como contribuição a estas instituições, fica a necessidade de aperfeiçoar a linguagem das informações disponibilizadas de forma a tornarem-nas mais compreensíveis aos públicos que se destinam. Os portais, como ferramentas do governo eletrônico, necessitam desenvolver iniciativas de aproximação aos seus usuários e combater a assimetria informacional existente entre governo e a sociedade (MELLO, 2009).

Neste sentido, uma das barreiras para a concretização da concepção societal de *accountability* é a necessidade de o Estado conceder iniciativas de interação com a sociedade (VIEIRA, 2005).

A respeito destas iniciativas, foram localizadas práticas tímidas de incentivo à participação popular para discussão e aplicação das contas públicas. No mesmo sentido aventado por Pinho (2008) e Raupp (2011), o resultado da pesquisa traz indícios de que, quanto às contas públicas das instituições de ensino superior do Sul do Brasil, os portais existem porque devem existir, funcionando como meros murais eletrônicos, contribuindo aquém do que poderiam para o controle social.

Neste sentido, há uma aproximação da forma com que estas informações são disponibilizadas com a lógica de uma administração burocrática. De forma contrária, estas instituições poderiam utilizar o governo eletrônico como forma de promover relações mais próximas com a sociedade civil, incentivando a participação social (RUEDIGER, 2002).

Uma prática que pode auxiliar a obtenção de níveis melhores de usabilidade e, consequentemente, aproximar o cidadão das contas públicas é a disponibilização de conteúdo no formato de dados abertos.

Embora as instituições ainda não disponibilizem banco de dados abertos sobre suas contas públicas, iniciativas como as da UFRGS, IFC e

UNIPAMPA podem indicar um momento de transição e resultar em ferramentas que aumentem a transparência.

Ainda em termos de discussão e convite a participação popular, ressalta-se a iniciativa do IFSC que desenvolveu informativos sobre o orçamento, explicando as consequências dos cortes governamentais nas contas públicas da instituição e os casos de orçamento participativo da UDESC e da UEM.

As instituições analisadas também foram dispostas em rankings, tanto geral, como pelos parâmetros analisados. Mais do que classificá-las, pretende-se com isso chamar a atenção para a importância do tema. Além disso, as instituições com melhores notas poderão servir de exemplo para aquelas que ainda buscam aprimorar o conteúdo e a forma com que disponibilizam suas contas públicas na internet.

Os resultados obtidos permitem afirmar que as instituições estão dispostas em níveis desiguais de transparência pública e, consequentemente, de adequação às disposições legais. Apesar de não esgotar o tema, em decorrência das limitações do universo da pesquisa, o resultado aponta para a ocorrência de índices ainda mais baixos de transparência nas instituições públicas municipais de educação superior, mostrando que para estas instituições há ainda um longo caminho a percorrer.

A análise por parâmetros apresentou a usabilidade como sendo o maior desafio a ser superado por estas instituições, com atendimento médio de apenas 18,48%. A série histórica e a frequência de atualização foi o item com maior pontuação média com atendimento de 38,48%. O conteúdo, parâmetro com maior peso na pesquisa, apresentou atendimento médio de 31,81% por parte das entidades.

5.1 Atendimento aos Objetivos

Entende-se atendidos os objetivos inicialmente propostos para o presente estudo. Quanto ao objetivo geral, a utilização da metodologia proposta por Biderman e Puttomatti (2014) permitiu a análise da transparência das contas disponibilizadas nos portais das instituições públicas de ensino superior do Sul do Brasil. Em termos gerais, o resultado apontou um baixo nível de transparência destas instituições, fato que acaba dificultando a ocorrência da *accountability*.

Quanto aos objetivos específicos, os resultados da pesquisa permitiram verificar, dentre os parâmetros propostos, quais os percentuais de suas incidências e principais quesitos disponibilizados e

omitidos pelos portais analisados. Constatou-se que o parâmetro usabilidade é o que necessita de maior atenção por parte das instituições para se atingir níveis adequados de transparência.

Como uma das ações que podem contribuir com a transparência das instituições públicas de ensino superior, sugeriu-se que, em decorrência da assimetria informacional entre os portais das instituições e os portais do governo, as instituições explorassem formas de consecução de acesso, com indicação do local onde poderá ser encontrada a informação almejada.

As instituições também foram dispostas em um ranking de transparência, por critério geral e também pelos parâmetros analisados: conteúdo, série histórica/frequência de atualização e usabilidade.

5.2 Sugestões para Trabalhos Futuros

Esta seção da pesquisa apresenta recomendações para trabalhos futuros sobre o tema transparência das contas públicas e construção da *accountability* em instituições públicas de ensino superior.

Inicialmente, sugere-se a utilização da metodologia para pesquisar um universo mais amplo de instituições, de modo a encontrar similitudes e distinções dentre os aspectos apontados no presente estudo.

Também, como sugestão, em decorrência dos baixos níveis de transparência das contas públicas, recomenda-se que se faça uma pesquisa sobre as intervenções realizadas pelos órgãos de controle nas instituições de ensino superior, de forma a verificar a ocorrência da *accountability* horizontal.

Por fim, sugere-se que seja efetuada uma pesquisa sobre as solicitações de acesso à informação das contas públicas destas instituições, com base na Lei de Acesso à Informação, relacionando-as com os níveis de transparência ativa apresentados nesta pesquisa e em outras similares.

Com este estudo, espera-se ter contribuído para evidenciar a importância da disponibilização das contas públicas nos portais eletrônicos das instituições de ensino superior, apontando as limitações encontradas e algumas sugestões de melhoria, de forma a propiciar maior transparência para estas instituições.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L., & LOUREIRO, M. R. **Finanças Públicas, democracia e *accountability***. In: P. ARVATE, & C. BIDERMAN, Economia do Setor Público no Brasil. ELSEVIER, 2004.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: Enap, 10, 1997.
- AKUTSU, Luis; PINHO, José Antonio G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, set./out. 2002.
- ARAKAKI, Cristiane. **O governo eletrônico como instrumento de aproximação do governo e o cidadão**. Dissertação (mestrado) — Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- ANDRADE, Rodrigo Godin de. **Transparência de Câmaras Municipais dos maiores municípios brasileiros por meio de portais eletrônicos** : um estudo à luz da lei de acesso à informação. Dissertação de mestrado em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina, SC, São Paulo, Brasil, 2014.
- ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e *Accountability*. **Lua Nova**, v. 55-56, p. 85-103, 2002.
- BARRETO, Arnaldo Lyrio; FILGUEIRAS, Carlos A. L.. Origens da Universidade Brasileira. **Quím. Nova**, São Paulo, v. 30, n. 7, p. 1780-1790, 2007.
- BERNARDES, Marcielle. Berger. **Democracia na Sociedade Informacional: Políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros**. 2011. 262 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 49, n. 4, out./dez. 1998.

BEZERRA, R.O.; Borges, L.J.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S.M.L. Análise das prestações de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. **Revista GUAL**, v.5, n.1, p.66-82, 2012.

BIDERMAN, Ciro; PUTTOMATTI, Giulia. **Metodologia do Índice de Transparência**. Disponível em: <https://indicedetransparencia.com/metodologia-2014/> . Acesso em 20 de maio de 2016.

BHATTA, Gambhir. *Post-NPM themes in public sector governance*. **State Services Commission**, p. 1-16, 2003.

BRAGA, L. V. et al.. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. Revista do Serviço Público (Brasília), 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968**. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 nov. 1968.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez 1996.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio, 2000.

_____. Oficinas de Planejamento Estratégico - **RELATÓRIO CONSOLIDADO**. Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE, 2004.

_____. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez 2008.

_____. **Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Diário Oficial da União, Brasília, 28 maio, 2009.

_____. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. Diário Oficial da União, Brasília, 27 maio, 2010.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de maio de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Cartilha de Usabilidade** / Brasília : MP, 2010b.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012- 2015**. Brasília: MCTI, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal**, Brasília: MP, 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2016b.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília, 1996.

_____, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. *Revista do Serviço Público*. Brasília, 1996b.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr, 1990.

CERVO, A. L. BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CENEVIVA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: **Encontro de Administração Pública e Governança da Anpad**, São Paulo: Anpad, 2006.

CHRISTENSEN, T. e P. LÆGREID. *New Public Management. Puzzles of democracy and the influence of citizens*. **Journal of Political Philosophy**, 2002.

COSTA, F.R.; NERY, M.M.R.; PELISSARI, A.S. A imagem projetada nos portais corporativos: um estudo multicase das instituições públicas de ensino superior brasileiras. **Revista Espacios**, v.34, n.11, 2013.

CRUZ, Flávio da. et al.. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**: lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Editora Atlas: São Paulo. 2011.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez. **Portal de serviços públicos e de informação ao cidadão: estudo de casos no Brasil**. São Paulo, USP, 2000.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The new public service: serving, not steering**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, I. De M.; REINHARD, N. **Governo Eletrônico e a Sociedade da Informação**. In: Sociedade da Informação: os desafios da era da colaboração e da gestão do conhecimento. POLIZELLI, D. L.; OZAKI, A. M. (Org.). São Paulo: Saraiva, 2008.

DIETRICH, D.; et al. **Manual dos dados aberto: governo**. Disponível em: <http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. . O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 43, n. 1, p. 23-48, Fev, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **Transinformação**, Campinas , v. 28, n. 1, p. 47-58, abril, 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

FARACO, Bruno Pereira. **Transparência das informações públicas nos portais das instituições federais de educação profissional da região Sul do Brasil**. Dissertação (mestrado). Universidade Tecnológica Federal, 2015.

FÁVERO, M. L. A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

FAVRETTO, Juliana; MORETTO, Cleide Fátima. Os cursos superiores de tecnologia no contexto de expansão da educação superior no Brasil: a retomada da ênfase na educação profissional. **Educ. Soc.**, Campinas , v. 34, n. 123, p. 407-424, 2013 .

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo , n. 84, p. 65-94, 2011.

FREITAS, Rony Klay Viana de; DACORSO, Antonio Luiz Rocha. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para a Open Government Partnership. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 869- 888, jul.-ago. 2014.

FUGINI, M. G.; MAGGIOLINI, P.; PAGAMICI, B.. **Por que é difícil fazer o verdadeiro "Governo-eletrônico"**. Prod., São Paulo, v. 15, n. 3, p. 300-309, Dez, 2005 .

HALE, Thomas N. **Transparency, Accountability, and Global Governance**. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations: 2008, Vol. 14, No. 1, p. 73-94, 2008.

HENDRIKSEN, Eldon S.; VAN BREDA, Michael F. **Teoria da Contabilidade**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 550p.

HILGERS, Dennis; PILLER F. T. *A government 2.0: fostering public sector rethinking by open innovation*. **Innovation Management**, v. 1, n. 2. p. 1-8, 2011.

HUDSON, A.; GOVNET. **Background Paper for the Launch of the Workstream on Aid and Domestic Accountability**. OECD-DAC GOVNET. Paris: OECD, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, 2015. Acesso em: 15 de agosto de 2016.

IFAC. *International Federation of Accountants. Governance in the public sector: a governing body perspective. In International public sector study nº 13.*, 2001.

IGNÁCIO, P; ASSIS, L; PAULA R. A expansão da educação superior no Brasil a partir da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: uma análise preliminar. In: **Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas**. João Pessoa: 2012.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>. Acesso em: 12 de junho de 2016.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Transparência Orçamentária nas Capitas do Brasil**. Brasília, 2011.

INTOSAI -International Organization of Supreme Audit Institutions **Auditing Standards Basic Principles in Government Auditing**. (ISSAI 100). Viena, 2010. Disponível em: [Http://www.issai.org/media\(629,1033\)/ISSAI_100_E.pdf](Http://www.issai.org/media(629,1033)/ISSAI_100_E.pdf). Acesso em: 8 set. 2016.

JARDIM, J.M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói: Editora UFF, 1999.

KENNEY, Charles D. **Horizontal accountability: concepts and conflicts**. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. Nova York: Oxford Press, 2003.

KOPITS, G., & CRAIG, J. **Transparency in government operations (n. 158)**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1998.

LEITE FILHO, G. A.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. **Transparência da Gestão Fiscal Pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado de Minas Gerais. Revista Contabilidade Vista & Revista**, ISSN 0103-734X, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 114-136, maio/ago, 2015.

LOPES, Cristiano Aguiar. **O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina**. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos, 2011.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão *et al.* Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma instituição pública de ensino superior brasileira: a abordagem da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista: contabilidade, gestão e governança. **Revista UnB Contábil**, v.11, n.1-2, p.170-186, 2008.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2016.

LOUREIRO, M; ABRUCIO, F.. **Política e reformas fiscais no Brasil recente**. **Revista de economia política**, 24, 50-72, 2004.

MADISON; J. HAMILTON A; JAY J. **Os artigos federalistas – 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott; WELMA, Christopher (eds.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization), 2003.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e accountability: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, fev. 2010.

MARTINS, A. A.; MARQUES, R. M. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. **Revista de Controle Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Rev. Adm. Pública** [online], 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**. 3º Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

MATOS, N. B. *et al.*. Práticas da governança eletrônica e desempenho: uma análise das universidades federais brasileiras. **Registro Contábil – RECONT**. UFAL – Maceio/AL, Vol. 6, n 2, 2015.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 13º ed, São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2009.

MELO, P. A. de (Org.). **Cenários da gestão universitária na contemporaneidade**. Florianópolis: Insular, 2004.

MELLO, G. R. **Estudo das práticas de governança eletrônica**: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros. 2009. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Curso de Ciências Contábeis. Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2009.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MOACYR, P. A Instrução e o Império. Subsídios para a história da educação no Brasil: 1854-1889. São Paulo: **Companhia Editora Nacional**, 1937, v. 2.

MULGAN, R. Accountability: an ever-expanding concept? **Public Administration**, 78, 3, 555-573, 2000.

NAÇÕES UNIDAS. Sociedade Americana para Administração Pública. **E-government survey: e-government in support of sustainable development**. Nova York: Divisão de Administração Pública, 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, v. V, n. 31, p. 25-40, 1991.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014.

OECD. **Education at a glance 2016**. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>. Organisation for Economic Co-operation and Development. Acesso em agosto de 2016.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

OGP, 2011. **From Commitment to Action**. Disponível em: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/leaflet_no.pdf. Acesso em 12/06/ 2016.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAPENFUB, U.; SCHAEFER, C. *Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision - an empirical Internet study of all Austrian, German and Swiss towns and states from an agency-theory perspective*. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 3, p. 555-576, 2010.

PEREIRA, A.S.; MACHADO, A.M.; CARNEIRO, T.C. Avaliação da acessibilidade dos sítios eletrônicos das instituições de ensino superior brasileiras. **Informação & Sociedade**, v.23, n.3, p.123-142, 2013.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la Política**. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002.

PINTO, Rodrigo Serpa. **Meta-avaliação: uma década do processo de avaliação institucional do SINAES** / Rodrigo Serpa Pinto; orientador, Pedro Antônio de Melo. - Florianópolis, SC, 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008 .

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PLATT NETO, O.A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A.L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, ano 3, v.1, n.5, p.135-146, 2006.

PLATT NETO, Orion Augusto. et al.. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência. **Revista Cont. Vista & Revista**. Belo Horizonte, v.18, nº 1, p.75-94, jan./mar. 2007.

PRADO, Maria Mota. O contrato e o plano de gestão no projeto de Lei nº 3.337/04: controle desejável e justificado ou influência política indevida? **Rev. de Dir. Pub. da Economia**, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, p. 115-139, abr./jun, 2008.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. Dissertação de mestrado em Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo, Brasil, 2004.

RAUPP, F. M. **Construindo a *accountability* em câmaras municipais do estado de Santa Catarina**: uma investigação nos portais eletrônicos. Tese (doutorado) – Curso de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil, 2011.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 49.111 de 16 de maio de 2012**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, 16 de maio de 2012.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROCZANSKI, C. R. M. **Universidade Pública e Accountability: O caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós Graduação em Administração, UFSC, Fevereiro, Florianópolis, 2009.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, v.9, n.2, p.423-438, 2013.

ROVER, Aires José. **Introdução ao Governo Eletrônico. In: Rover, Governo Eletrônico e a Inclusão Digital**. Editora Boiteux: Florianópolis, 2009.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico e democracia — uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez. 2002.

RUEGG, W.; coord.; Uma História da Universidade na Europa, **Imprensa Nacional-Casa da Moeda**: Lisboa, 1996, vol. 1

RUIZ, João Álvaro. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis Municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, Salvador, v. 1, n. , p. 48-61 set./dez. 2007.

SALM JR., J. F. **Padrão de projeto de ontologias para inclusão de referências do Novo Serviço Público em plataformas do governo aberto**. 303 f. Tese (doutorado) – Curso de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Transparência e Responsabilidade**. Coletânea Comemorativa à Jubilação do Prof. Edivaldo Machado Boaventura, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2004.

SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry and PLATTNER, Marc F. The self-restraining state: power and accountability in new democracies. Bolder, CO: Lynne Rienner: 1999.

SILVA, L.M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SIMÕES, Janaína Machado; SOUZA, Wesley Silva de. **Transparência e acesso à informação em uma IFES a partir da Lei de Acesso à Informação**. XXVI ENANGRAD, Foz do Iguaçu, 2015.

TAKAHASHI, T. **Sociedade da informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Ata n. 32, de 9 de agosto de 2006**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, Secretaria Geral das Sessões, 2006.

TCU (Tribunal de Contas da União). **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

UDESC (Universidade do Estado de Santa Catarina). Relatório de gestão – ano 2015. Disponível em: http://www1.udesc.br/arquivos/id_submenu/430/rg_2015_final.pdf Acesso em 12/08/2016.

VIEIRA, Jorge Blascoviski. Estado, sociedade civil e *accountability*. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun, 2005.

WARMILING, N. N.; BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M. **A Lei de Acesso à Informação e o dever de Transparência**: uma análise do exercício da transparência passiva no âmbito dos Tribunais de Justiça Brasileiros. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBBA, O. (ORG.). **Governo Eletrônico e Inclusão Digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

ZILLI, A. R. D.; BERNARDES, M. B.. **Análise da aplicação da Lei de Acesso à Informação nos Tribunais Estaduais e Tribunais Regionais Federais**. In: ROVER, A. J.; SANTOS, P. M.; MEZZAROBBA, O. (ORG.). **Governo Eletrônico e Inclusão Digital**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

Anexo A – Parâmetros/Indicadores

Quadro 15 – Parâmetros/Indicadores de Conteúdo

Parâmetro/Indicadores	Pontuação máxima
1. Conteúdo	2750
1.1 Execução Orçamentária (valores)	200
1.1.1 Dotação Inicial	20
1.1.2 Autorizado	30
1.1.3 Empenhado	20
1.1.4 Liquidado	20
1.1.5 Pago	30
1.1.6 Restos a pagar pagos	30
1.1.7 Total Desembolsado	30
1.1.8 Restos a pagar a pagar	20
1.2 Classificação Orçamentária	750
1.2.1 Institucional	150
1.2.1.1 Órgão	50
1.2.1.2 Unidade Orçamentária	100
1.2.2 Funcional Programática	150
1.2.2.1 Função	20
1.2.2.2 Subfunção	20
1.2.2.3 Programa	30
1.2.2.4 Ação	30
1.2.2.5 Subtítulo	50
1.2.3 Natureza da despesa	150
1.2.3.1 Categoria Econômica	20
1.2.3.2 Grupo de Natureza da Despesa	20
1.2.3.3 Modalidade de Aplicação	30
1.2.3.4 Elemento da Despesa	30
1.2.3.5 Sub-elemento da Despesa	50
1.2.4 Detalhamento de Pessoal e Encargos	200
1.2.4.1 Nome dos funcionários	20
1.2.4.2 Servidor com/sem vínculo	40
1.2.4.3 Cargo/função	20
1.2.4.4 Salário	20
1.2.4.5 Todas as informações vinculadas	100
1.2.5 Fonte de Recursos	100
1.3 Documento de Empenho	200
1.3.1 Número da Nota de Empenho	20
1.3.2 Data de Empenho	20

1.3.3 Unidade Gestora Emitente	20
1.3.4 Favorecido do Empenho	20
1.3.5 Valor do Empenho	20
1.3.6 Descrição do Empenho	100
1.4 Documento de pagamento	200
1.4.1 Número	20
1.4.2 Data	20
1.4.3 Unidade Gestora Emitente	20
1.4.4 Favorecido	20
1.4.5 Valor	20
1.4.6 Observação	100
1.5 Beneficiário do Pagamento	150
1.5.1 Lista Completa	150
1.5.2 Lista Limitada	100
1.5.3 Lista Individual	50
1.6 Informações Agregadas (1.1 a 1.5, exceto detalhamento de pessoal)	300
1.7 Procedimento Licitatório	350
1.7.1 Edital	150
1.7.1.1 Íntegra	150
1.7.1.2 Íntegra com cadastro	120
1.7.1.2 Modalidade de Licitação	15
1.7.1.3 Data da Realização	15
1.7.1.4 Órgão/Uo/UG Licitante	20
1.7.1.5 Número/Ano do Edital	20
1.7.1.6 Objeto	30
1.7.2 Participantes	100
1.7.2.1 Razão Social das Empresas	20
1.7.2.2 CNPJ	40
1.7.2.3 Valores	40
1.7.3 Contrato	100
1.7.3.1 Unidade Gestora	10
1.7.3.2 Razão social da contratada	10
1.7.3.3 Data da publicação	10
1.7.3.4 Vigência	10
1.7.3.5 Valor Contratado	10
1.7.3.6 Objeto	10

1.7.3.7 Número do Contrato	10
1.7.3.8 Programa de Trabalho	10
1.7.3.9 Natureza da Despesa	10
1.7.3.10 Empenho	10
1.8 Convênios	200
1.8.1 Número do Convênio	10
1.8.2 Concedente	10
1.8.3 Responsável Concedente	10
1.8.4 Conveniente	10
1.8.5 Responsável Conveniente	10
1.8.6 Data da Celebração	10
1.8.7 Data da Publicação	10
1.8.8 Vigência	10
1.8.9 Objeto	20
1.8.10 Justificativa	20
1.8.11 Situação do Convênio	20
1.8.12 Valor da transferência	20
1.8.13 Valor da Contrapartida	20
1.8.14 Valor Pactuado (valor total)	20
1.9 Receita (detalhamento e divulgação)	100
1.9.1 Órgão/Unidade Gestora (arrecadadora)	30
1.9.2 Origem da Receita/Tipo da Receita	30
1.9.3 Previsão valor	20
1.9.4 Arrecadação Valor	20
1.10 – Leis e Relatórios Orçamentários	100
1.10.1 – Lei Orçamentária Anual	20
1.10.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias	20
1.10.3 – Plano Plurianual	30
1.10.4 – Relatório de Gestão	30
1.11 - Patrimônio	200
1.11.1 - Quantitativo	60
1.11.2 - Alocação	60
1.11.3 - Valores	80
Pontuação máxima	2750

Fonte: Biderman e Puttomatti (2014).

Quadro 16 – Parâmetros/Indicadores de Série Histórica/Frequência de Atualização

Parâmetro/Indicadores	Pontuação máxima
-----------------------	------------------

2. Série Histórica e Frequência de Atualização	250
2.1 Série Histórica	100
2.1.1 dez anos ou mais	100
2.1.2 nove anos	90
2.1.3 oito anos	80
2.1.4 sete anos	70
2.1.5 seis anos	50
2.1.6 cinco anos	30
2.1.7 quatro anos	10
2.2 Atualização (despesa)	150
2.2.1 De online a 24 horas	150
2.2.2 De 2 a 7 dias	100
2.2.3 De 8 a 15 dias	50
2.2.4 De 16 a 30 dias	30
2.2.5 De 31 a 60 dias	10
2.2.6 A partir de 61 dias	0
Pontuação Máxima	150

Fonte: Biderman e Puttomatti (2014).

Quadro 17 – Parâmetros/Indicadores de Usabilidade

Parâmetro/Indicadores	Pontuação máxima
3. Usabilidade	2000
3.1 Interação	200
3.1.1 Manual de Navegação	20
3.1.2 FAQ	20
3.1.3 Glossário Simples	20
3.1.4 Glossário Interativo	40
3.1.5 Fale conosco – e-mail	40
3.1.6 Fale conosco – telefone	60
3.2 Possibilidade de Download do Banco de Dados	200
3.2.1 Tudo	200
3.2.2 Parte	70
3.3 Formato de Download	200
3.3.1 Web Service	120
3.3.2 Arquivo Texto	80

3.4 Delimitação Temporal das Consultas	200
3.4.1 Ano (acumulado)	30
3.4.2 Semestral	30
3.4.3 Trimestral	30
3.4.4 Bimestral	30
3.4.5 Mensal	80
3.5 Facilidade de Navegação	1000
3.5.1 Disposição do Conteúdo	200
3.5.1.1 Conteúdo concentra-se em um único site (sem link)	200
3.5.1.2 Conteúdo linkado e nominado na página principal (home)	100
3.5.2 Visualização do Conteúdo	150
3.5.2.1 Toda informação de navegação disponível é indicada em html	150
3.5.3 Liberdade de Preenchimento de formulários	500
3.5.3.1 Com formulário	500
3.5.3.2 Sem formulário	-500
3.5.3.3 Restrição de opções	-150
3.5.3.4 Exigência de preenchimento	-150
3.5.3.5 Interdependência de campos	-150
3.5.4 Acesso conforme o modelo www.domíniodoórgão/acesso-a-informacao	150
3.6 Gráficos e auxílios visuais	200
3.6.1 Interativo	200
3.6.2 Não Interativo	100
Pontuação máxima	2000

Fonte: Biderman e Puttomatti (2014).